

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
MARIANA LONGHI BATISTA ALESSI

A COORDENAÇÃO DE ATORES HUMANITÁRIOS PELO IASC (INTER-
AGENCY STANDING COMMITTEE): O CASO DO HAITI

CURITIBA
2015

MARIANA LONGHI BATISTA ALESSI

A COORDENAÇÃO DE ATORES HUMANITÁRIOS PELO IASC (INTER-
AGENCY STANDING COMMITTEE): O CASO DO HAITI

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Ciência Política, Departamento Ciência Política e Sociologia, Setor de Ciências Humanas, da Universidade Federal do Paraná, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Alessandro Eugenio Pereira

CURITIBA

2015

Catálogo na publicação

Mariluci Zanela – CRB 9/1233

Biblioteca de Ciências Humanas e Educação - UFPR

Alessi, Mariana Longhi Batista

A coordenação de atores humanitários pelo IASC (Inter-Agency Standing Committee): o caso do Haiti / Mariana Longhi Batista Alessi – Curitiba, 2015.

117 f.; 29 cm.

Orientador: Alexsandro Eugenio Pereira

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
Rua General Carneiro, 460 – 9º Andar Sala 908 Fone: 3360-5233.

ATA SESSÃO DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata da Sessão Pública de defesa de dissertação para obtenção do Título de Mestre em Ciência Política. No dia 15 de maio de 2015, às 14:30 horas, nas dependências do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná, reuniu-se a banca examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, composta pelos Professores Doutores Ramon Blanco de Freitas – UNILA, Rodrigo Rossi Horochovski – UFPR e Alexsandro Eugenio Pereira – UFPR (orientador e presidente da Banca Examinadora), com a finalidade de julgar a dissertação da candidata **MARIANA LONGHI BATISTA ALESSI**, intitulada "A COORDENAÇÃO DE ATORES HUMANITÁRIOS PELO IASC (INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE): O CASO DO HAITI". O desenvolvimento dos trabalhos seguiu o roteiro de sessão de defesa estabelecido pela Coordenação do curso, com abertura, condução e encerramento da sessão solene de defesa feito pelo orientador Prof. Dr. Alexsandro Eugenio Pereira. Após haver analisado o referido trabalho e arguido a candidata, os membros da banca examinadora deliberaram pela "aprovação" da acadêmica, com nota 8,0 e conceito B, habilitando-o ao título de Mestre em Ciência Política.

Curitiba, 15 de maio de 2015.



Ramon Blanco de Freitas
Prof. Dr. Ramon Blanco de Freitas

Rodrigo Rossi Horochovski
Prof. Dr. Rodrigo Rossi Horochovski

Alexsandro Eugenio Pereira
Prof. Alexsandro Eugenio Pereira
(orientador e presidente)

AGRADECIMENTOS

Sempre sonhei em escrever esta página e mal posso acreditar que finalmente agradecerei a todos que contribuíram para a conclusão deste sonho. Agradeço primeiramente a Deus e Nossa Senhora, por me acompanharem em minhas orações diárias me permitindo seguir com força, foco e fé. Ao meu marido Luiz Fernando, pela parceria de todos os dias e apoio incondicional em perseguir este sonho antes da maternidade. À ele, que mais do que ninguém compreendeu minhas ausências diárias ou em momentos com familiares e amigos, e que adormeceu sozinho em muitas noites de pesquisa adentro, meu eterno amor e gratidão. Aos meus pais, João Pedro e Fatima, por incentivarem minha curiosidade pelo saber desde sempre e pela fé em mim, me permitindo voar e viver meus sonhos. Aos melhores irmãos que alguém podia querer, João Pedro Jr. e Víctor, por serem meus anjos da guarda e conselheiros, irmãos de outras vidas que me ajudam a ser um ser humano melhor.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Alexsandro Eugenio Pereira, por toda paciência e sinceridade, pelos conselhos e ensinamentos acadêmicos fundamentais para a conclusão desta e que levarei por toda vida. Aos Professores Doutores Ramon Blanco e Rodrigo Horochovski pela leitura do meu trabalho tão bem como os direcionamentos importantes apontados na banca de qualificação que contribuíram sobremaneira para a finalização dessa dissertação. Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná, pela oportunidade de expandir meus conhecimentos acadêmicos e permitir que eu tornasse parte de um grupo ainda muito seletivo nesse país: dos Mestres em Ciência Política. Ao Prof. Dr. Renato Perissinotto, por ter me ensinado a gostar da Ciência Política e a compreender sua importância.

A todos os colegas da turma de 2013 pela amizade e força, em especial à Ana Paula, por suas leituras críticas e por não desistir de mim; sem você teria sido impossível. Agradeço aos meus gerentes da ExxonMobil BSC Brasil, em especial a Estela e Fernando, por terem compreendido minha avidez particular por aprender e tornado possível seguir com minhas atividades profissionais

corporativas enquanto cumpria meus requisitos do programa e ao Alexandre, por ter me recebido em sua equipe apesar deles. Às minhas amigas Ana Paula, Camila, Cristina, Fernanda e Tatiana, que acreditaram em mim desde o projeto de seleção, vibraram com a aprovação e entenderam minha ausência em tantos momentos. Às minhas irmãs de berço Marli e Dayane, minhas eternas conselheiras e grandes exemplos de vida e superação. À Msc. e eterna amiga Silvana, pela força com o projeto inicial e pelo carinho de sempre. Aos amigos e familiares, que de uma maneira ou de outra contribuíram para que a conclusão deste mestrado, meu eterno agradecimento.

A la différence de la charité (ou de son avatar contemporain, le care), la solidarité ne divise donc pas le monde entre ceux qui donnent et ceux qui reçoivent: tous doivent contribuer au régime selon leurs capacités, et tous ont le droit d'en bénéficier selon leurs besoins.

Le Monde diplomatique

RESUMO

O IASC (*Inter-Agency Standing Committee*) foi criado em Junho de 1992 pela resolução 46/182 da Assembleia Geral das Nações Unidas. Com o objetivo de reforçar a assistência humanitária global, o IASC é descrito como um fórum de coordenação, desenvolvimento de políticas e tomada de decisão envolvendo parceiros humanitários, sejam eles oriundos das Nações Unidas ou não. Um estudo sobre o IASC permite entender como as organizações e agências atuam em situações de emergência humanitária. Assim, o objetivo deste trabalho é examinar a atuação do IASC no Haiti no período de 2010 a 2012, que representa o imediato pós-terremoto, buscando entender os problemas de coordenação enfrentados nesse contexto. A hipótese do trabalho é que a conjuntura haitiana coloca obstáculos a uma resposta humanitária adequada. O presente trabalho possui caráter majoritariamente qualitativo, pois envolve a obtenção de dados descritivos sobre uma determinada realidade. As conclusões mostram que o IASC tem interagido com a MINUSTAH (missão da ONU presente no país desde 2004), porém enfrenta problemas de coordenação na resposta humanitária no Haiti.

Palavras-chave: IASC; Haiti; MINUSTAH; Coordenação; Resposta humanitária.

ABSTRACT

The IASC (Inter-Agency Standing Committee) was created in June 1992 by the 46/182 General Assembly Resolution. Aiming at reinforcing the global humanitarian assistance, IASC is described as a forum for coordination, development of politics and decision making involving humanitarian partners either from the United Nations or not. A study about the IASC promotes the understanding of how organizations and agencies act in humanitarian emergencies. With that said, the goal of this work is to examine the work of IASC in Haiti from 2010 to 2012, representing the immediate post-earthquake, aiming to understand the problems of coordination faced in this context. The hypothesis is that the Haitian conjuncture sets barriers to an adequate humanitarian response. The present work is largely qualitative since it involves the obtaining of descriptive data on a given reality. The concluding notes show that IASC has interacted with MINUSTAH (United Nations Mission Stabilization in Haiti, present in Haiti since 2004) however, it is facing problems of coordination in the humanitarian response in Haiti.

Keywords: IASC; Haiti; MINUSTAH; Coordination; Humanitarian Response.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 -	Membros do IASC.....	43
FIGURA 2 -	Mapa do Haiti.....	63
FIGURA 3 -	MINUSTAH.....	70
FIGURA 4 -	Mapa do terremoto no Haiti em 12/01/2010.....	80

LISTA DE SIGLAS

CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas
ERC – Emergency Relief Coordinator
FAO – Food and Agriculture Organization
IASC – Inter Agency Standing Committee
ICVA – International Council For Voluntary Agencies
ICRC – International Committee of Red Cross
IDPs – Internally Displaced Persons
IFRC1 – International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies
IOM – International Organization for Migration
MINUSTAH – Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti
OCHA – Office Coordination for Humanitarian Affairs
OHCHR – Office of the High Commissioner for Human Rights
ONU – Organização das Nações Unidas
SCHR – Steering Committee for Humanitarian Response
UN – United Nations
UNICEF - United Nations Children's Fund
UNHCR - UN High Commissioner for Refugees
UNDP - United Nations Development Programme
UNEF – United Nations Emergency Force
UNFPA - United Nations Population Fund
UN-HABITAT - United Nations Human Settlements Programme
URSS – União das Republicas Socialistas Soviéticas
WFP – World Food Programme
WHO – World Health Organization

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
1.1	DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO, DESENHO DE PESQUISA E METODOLOGIA.....	16
 CAPÍTULO 1		
2	REFERENCIAL TEÓRICO SOBRE A COORDENAÇÃO DE AJUDA HUMANITÁRIA.....	19
2.1	O SISTEMA ONU E A GUERRA FRIA.....	20
2.2	O CENÁRIO INTERNACIONAL NO PÓS-GUERRA FRIA.....	24
2.3	PEACEBUILDING E PEACEKEEPING.....	26
2.4	O PROBLEMA DA COORDENAÇÃO.....	32
 CAPÍTULO 2		
3	O IASC (INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE) E SUAS CARACTERÍSTICAS.....	39
3.1	IASC – INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE.....	40
3.1.1	Sobre os participantes do IASC e como se relacionam.....	42
3.1.2	Produtos e Documentos do IASC e a Secretária Geral para Assuntos Humanitários e Coordenadora para Alívio da Emergência.....	45
3.1.3	Comunicação inter-agências do IASC e processos decisórios.....	47
3.2	RELATÓRIO DA REVISÃO EXTERNA DO IASC REALIZADO PELO CENTRO DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DA UNIVERSIDADE DE NOVA IORQUE.....	50
3.3	SOBRE O DESENVOLVIMENTO DO IASC.....	51
3.3.1	Sobre as conclusões do relatório do CIC.....	54
3.4	O IASC COMO OBJETO DE ESTUDO ACADÊMICO.....	56
 CAPÍTULO 3		
4	O IASC NO HAITI.....	61
4.1	REPÚBLICA DO HAITI.....	62
4.2	MINUSTAH (MISSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ESTABILIZAÇÃO DO HAITI).....	69
4.3	O IASC e a MINUSTAH.....	73
4.4	Atuação do IASC no Haiti.....	80
4.4.1	A coordenação de atores humanitários no Haiti.....	82

5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	92
	REFERÊNCIAS.....	96
	APÊNDICE 1 - SITIOS ELETRÔNICOS UTILIZADOS.....	100
	ANEXO 1 - RESOLUÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A CRIAÇÃO DO IASC.....	101
	ANEXO 2 - RESOLUÇÃO 1908 DO CONSELHO DE SEGURANÇA APÓS O TERREMOTO DE 2010 PARA AUMENTAR AS FORÇAS DE PAZ DA MINUSTAH EM TERRITÓRIO HAITIANO.....	112
	ANEXO 3 - <i>INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE: TERMS OF REFERENCE AND ACTION PROCEDURES.....</i>	113

1 INTRODUÇÃO

O IASC (Inter-Agency Standing Committee) foi estabelecido em Junho de 1992 em resposta à resolução 46/182 da Assembleia Geral das Nações Unidas. Com o objetivo de reforçar a assistência humanitária global, o IASC é descrito desde sua criação como um fórum de coordenação, desenvolvimento de políticas e tomada de decisão envolvendo parceiros humanitários, sejam eles oriundos das Nações Unidas ou não.

Após o terremoto no Haiti em 12 de janeiro de 2010, o Conselho de Segurança da ONU emitiu a resolução 1908, por meio da qual solicitava maior engajamento de seus países membros com relação àquele país e para a qual o IASC atendeu às reivindicações, iniciando o trabalho de cooperação para uma resposta humanitária multilateral dos mais diversos atores internacionais. Desde então, o IASC emitiu dois relatórios oficiais sobre o trabalho no Haiti. O primeiro deles apenas 5 meses após a tragédia e o segundo 20 meses depois.

O cenário haitiano pós-terremoto assemelhava-se muito ao de uma guerra de grandes proporções. Com o passar das horas, a ajuda internacional chegava por todos os lados: terra, água e ar. O Haiti, com sua história de conflitos internos, instabilidade política, econômica e social, mergulhou em um estado de caos absoluto. Uma agência como o IASC, formada por diferentes atores da ONU e atuante nos mais diversos cenários, viu-se diante de uma questão antiga: como cooperar para que toda a ajuda recebida no Haiti (estima-se que em 2010 o Haiti tivesse cerca de 4 (quatro) mil organizações operando em território nacional) efetivamente trabalhasse para a recuperação do país?

O IASC tem enfrentado no Haiti um problema de coordenação. Para a coordenação na reconstrução de Estados, é necessário um equilíbrio entre muitos fatores, tais como o trabalho e a organização do governo local, a atuação de organizações e agências, uma dose de hierarquia para fomentar a colaboração e uma comunicação efetiva entre todos eles. Em outras palavras, preservar a flexibilidade da estrutura internacional já formada por diversos atores e agências ao passo que alguma medida de hierarquia é mantida: *“What is needed, in short, is a “directed” network that more effectively combines*

elements of hierarchy and decentralized autonomy”¹ (PARIS, SISK, 2004, p. 60).

Diante disso, buscar-se-á responder o seguinte problema de pesquisa nesta dissertação: Como atua o IASC na coordenação da resposta humanitária no Haiti após o terremoto de janeiro de 2010? A fim de contribuir para o entendimento sobre a atuação da IASC em situações de emergências humanitárias, esse trabalho visa empreender um estudo sobre a atuação do IASC no Haiti no período de 2010 a 2012. Este recorte temporal compreende o período pós-terremoto no Haiti e de resposta humanitária emergencial e período também em que o IASC disponibiliza informações sobre o andamento da coordenação humanitária no Haiti.

Sobre a relevância da pesquisa, cabe mencionar que muito pouco tem sido estudado sobre o trabalho da agência, criada há 17 anos, e muito ainda se faz necessário entender sobre os desafios de coordenação que ela enfrenta, para efeito de contribuição para a produção científico-acadêmica sobre o IASC. Ademais, buscar-se-á contribuir para uma compreensão mais abrangente sobre a coordenação do trabalho de atores humanitários em situações calamitosas e, por fim, colaborar para a ampliação do entendimento sobre a recuperação do Haiti após o terremoto, ainda longe de fornecer dignidade humana aos seus cidadãos.

Para além de uma descrição sobre o IASC, propõe-se uma abordagem analítica deste na conjuntura haitiana. Para melhor compreensão dos diversos atores internacionais que trabalham no Haiti, serão utilizados artigos acadêmicos e livros publicados sobre a MINUSTAH (*The United Nations Stabilization Mission In Haiti* ou Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti) bem como relatórios do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Com base nessas informações, defende-se a hipótese de que a conjuntura haitiana apresenta diversos obstáculos para uma coordenação efetiva dos atores humanitários no país. Os métodos utilizados para comprovar tais hipóteses serão descritos na próxima subseção.

¹ O que é necessário, resumidamente, é uma rede “direta” que mais efetivamente combine elementos de hierarquia e autonomia descentralizada (tradução nossa).

Este trabalho se situa em um conjunto de estudos sobre atuação mecanismos de consolidação e reconstrução da paz no pós-Guerra Fria (período em que o IASC foi criado), mais especificamente em estudos sobre resposta humanitária e *statebuilding*, bem como um detalhamento das especificidades do IASC e um apanhado histórico sobre o Haiti e a MINUSTAH. Desse modo, mais do que por a prova um modelo teórico ou responder a uma questão geral da temática, esse estudo visa explorar a atuação do IASC como agência da ONU coordenadora de uma resposta humanitária na conjuntura em que se encontra o Haiti no período pesquisado (2010-2012).

1.1. DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO, DESENHO DE PESQUISA E METODOLOGIA

Um estudo sobre o trabalho de coordenação do IASC, que é uma agência formada por representantes das principais organizações das Nações Unidas, permite entender como funciona o trabalho de atores humanitários em situações de emergência e/ou em cenários pós-conflitos. O objetivo deste trabalho é examinar como ocorre o trabalho do IASC na coordenação da resposta humanitária no Haiti após o terremoto de janeiro de 2010.

Com relação ao desenho da pesquisa e metodologia, faz-se necessária a observação de outros fatores, que direta ou indiretamente contribuem para a formação do objeto. Além do trabalho de coordenação do IASC no Haiti, o presente trabalho compreende uma pesquisa sobre os principais trabalhos acadêmicos acerca de Estados, organizações e operações de paz e *statebuilding*. Ademais, uma descrição detalhada sobre o aparato burocrático do IASC, bem como a contextualização com um apanhado histórico do Haiti e da MINUSTAH e o tipo de interação existente entre o IASC e a MINUSTAH, se fazem necessários para entender as dificuldades encontradas na conjuntura haitiana para que o IASC exerça seu trabalho de coordenação.

Como o presente trabalho possui um caráter majoritariamente qualitativo, envolvendo a obtenção de dados descritivos sobre uma determinada realidade, a pesquisa será realizada com base em fontes primárias, tais como relatórios do IASC emitidos sobre a atuação no Haiti e

demais documentos das Nações Unidas, e secundárias, que são artigos e publicações acadêmicas. Com estes documentos, será possível perceber como o trabalho onusiano é feito em situações emergenciais e de conflito bem como as metas e expectativas que as organizações se propõem a cumprir em situações como a coordenação dos atores humanitários no Haiti.

As fontes primárias serão buscadas nos acervos de duas instituições: a) Nações Unidas e b) acervo eletrônico do IASC. O Conselho de Segurança e o Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas disponibilizam na internet as resoluções do CSNU e os pareceres do Secretário Geral acerca do objeto deste estudo; enquanto o site do IASC fornece informações sobre o desempenho e os desafios enfrentados frente a cada missão.

No tocante às fontes secundárias, a pesquisa envolverá revisão bibliográfica, buscando um melhor entendimento sobre o tema a partir de estudos já realizados e publicados, tais como livros, teses de doutoramento, dissertações de mestrado e artigos científicos. Obras como as de Paris (1997 e 2004), Richmond (2010 e 2012), Sisk (2004), entre outros, permitirão observar a discussão acadêmica feita acerca das operações de paz e reconstrução de estados (*statebuilding*), embasando assim o entendimento sobre o IASC e a coordenação dos atores humanitários no Haiti.

Para analisar os aspectos empíricos da atuação do IASC na questão humanitária do Haiti, em todos os objetivos propostos, será utilizado uma metodologia essencialmente qualitativa, com análise de conteúdo. A análise de conteúdo é um método apropriado para a compreensão de um fenômeno social complexo, sendo considerado um conjunto de instrumentos de cunho metodológico em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a discursos extremamente diversificados e objetiva a descoberta das relações existentes entre o conteúdo do discurso e os aspectos exteriores (BARDIN, 2011, p.15). Bardin observa, também, que o contato inicial com os documentos da pesquisa, a chamada “leitura flutuante”, é a fase em que são elaboradas as hipóteses e os objetivos da pesquisa, que podem ser comprovadas ou refutadas ao final do estudo.

A estruturação do texto será distribuída da seguinte forma: No primeiro capítulo serão expostas as principais fontes teóricas sobre as operações de

paz e reconstrução de Estados, com destaque para o cenário internacional formado após a Guerra Fria. Posteriormente, no capítulo dois, o IASC será contextualizado, examinando as estruturas que o compõem e os motivos pelos quais foi criado. Por fim, no capítulo três será analisado o trabalho de coordenação do IASC dentro do Haiti na conjuntura existente após o terremoto de janeiro de 2010.

CAPÍTULO 1

2 REFERENCIAL TEÓRICO SOBRE A COORDENAÇÃO DE AJUDA HUMANITÁRIA

Neste capítulo teórico, serão delineados os todos os instrumentos e referências bibliográficas a serem utilizados na para o desenvolvimento da análise. Para início da contextualização necessária, a primeira seção deste capítulo, intitulada “o Sistema ONU e a Guerra Fria”, é importante para que se entenda que as operações de paz representam a participação da ONU na administração da segurança internacional, fazendo parte de um esforço de controle de conflitos. Não seria equivocado afirmar que elas (as operações de paz) deixaram uma porta aberta para a retomada das propostas de um sistema de segurança coletiva após o final da Guerra Fria.

Na segunda subseção, intitulada “Um novo cenário internacional no pós-Guerra Fria”, serão feitas algumas observações sobre este divisor de águas, que foi o fim da divisão de influências e poder bipolar do sistema internacional, uma vez que o IASC, que é objeto deste estudo, foi criado como consequência dessa nova realidade para a ONU e todo o contexto geopolítico no início dos anos 1990.

A subseção “*Peacebuilding e Peacekeeping*” abordará sobre como o trabalho das operações de paz após a Guerra Fria passou a ser empregado, exigindo uma maior cooperação internacional e resultando em um consequente desafio de coordenação. E, por fim, a última seção, intitulada “O problema da coordenação”, abordará a importância de compreender o problema de coordenação na reconstrução pós-belica.

O trabalho do IASC pode ser visto como parte das estratégias de *Peacebuilding* e *Peacekeeping* da ONU, pois coopera de maneira a viabilizar um fator importante das missões de paz: a ajuda humanitária. Essa ajuda é parte essencial da reconstrução de estados pós-conflito e manutenção da paz.

Obras como as de Paris, Richmond, Sisk, entre outros, e documentos oficiais da ONU, permitirão observar a discussão acadêmica feita acerca das operações de paz e reconstrução de estados (*statebuilding*), embasando,

assim, o entendimento sobre o trabalho de coordenação exercido pelo IASC dos atores humanitários no Haiti.

2.1 O SISTEMA ONU E A GUERRA FRIA

Entre agosto e outubro de 1944, foi acordado entre a União Soviética, os Estados Unidos, a China e o Reino Unido que uma organização universal, baseada no princípio da igualdade entre Estados soberanos seria criada. O tema da segurança coletiva foi debatido nesse momento tendo em vista o conflito mundial que acontecia na Europa. O texto básico desse acordo foi examinado pelos participantes da Conferência de São Francisco em abril de 1945, quando a Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada por cinquenta países. Em 24 de outubro do mesmo ano, com a ratificação da carta pelos futuros membros do Conselho e pela maioria dos países, a ONU passou a existir oficialmente (HERZ e HOFFMANN, 2004, p.97).

O sistema ONU tem funções sociais e econômicas, mas a administração da segurança, a partir do princípio de que o uso da força contra a integridade territorial ou independência de qualquer Estado está proscria e de que disputas devem ser resolvidas pacificamente, é a principal função da organização. Cabe primordialmente ao Conselho de Segurança a administração da segurança, entretanto, os outros órgãos também têm funções nesse campo (HERZ e HOFFMANN, 2004, p. 99).

O Conselho pode enfrentar ameaças à paz e segurança através da negociação, de decisões que sancionam os agressores, da investigação, da formação de operações de paz ou apenas através do estabelecimento de parâmetros para a resolução de um conflito. Ele é composto por cinco membros permanentes e dez membros não-permanentes. Outros países podem ser convidados a participar dos debates, quando envolvidos em uma disputa. Os membros permanentes – Estados Unidos, Reino Unido, França, Rússia e China – têm o poder de veto sobre as decisões tomadas.

O apoio do Conselho de Segurança a processos de resolução de conflito faz parte dos papéis da ONU na administração da segurança internacional. Diversos autores compartilham maneiras variadas de avaliar o papel das

missões da ONU durante o período da Guerra Fria, que é considerado a partir de 1945 ao final da Segunda Guerra Mundial, até 1990, com a queda do Muro de Berlim. A Guerra Fria foi um período delicado para a segurança internacional, pois foi quando o mundo ficou alerta para a possibilidade constante de eclosão de conflito entre os EUA, que exercia influência sobre a parte ocidental do globo, e da antiga URSS, que a exercia sobre a porção oriental do planeta terra.

Com o objetivo de administrar a segurança de determinados locais, foram criadas as missões da ONU. As mais contemporâneas (após os anos 1990), têm sido complexas e o envolvimento no processo de resolução de conflitos mais transparente com técnicas (de resolução de conflito) sendo utilizadas. Para Herz e Hoffmann (2004, p. 115), “a supressão da violência deixa de ser o objetivo primordial e esforços se orientam para a criação de uma paz duradoura”. Em vez de se limitar a controlar conflitos, a organização passa a se dedicar a resolvê-los.

Segundo as autoras Herz e Hoffmann (2004, p. 108), “embora o sistema de segurança projetado não tenha funcionado durante a guerra fria, a ONU desempenhou um papel mais restrito no campo da segurança, na mediação de conflitos isolados, ao monitorar arranjos de cessar fogo ou ao separar forças hostis”.

Para Richmond (2004, p. 87) as estratégias de *peacekeeping* da ONU durante a Guerra Fria focavam em prevenir a violência aberta e o monitoramento do cessar-fogo. Para Blanco (2014, p. 266), a ação da ONU neste período se traduziu na manutenção tradicional da paz. Citando Oliver Richmond, Blanco explica que essa paz tradicional se centrava particularmente no Estado e excluía atores e temas não-estatutais, com foco apenas em colocar fim a conflitos. Blanco diz, porém, que este modelo de paz problematizava pouco as fontes internas dos conflitos e focava em manter a ordem, uma vez que não existia uma violência aberta entre os Estados. Uma vez terminada a Guerra Fria, a meta foi construir estruturas sociais, políticas e econômicas que evitariam o surgimento de um conflito violento.

Já para Paris (2004, p. 57), o final da Guerra Fria abriu espaço para que as operações de paz internacionais emergissem como a atividade dominante

de segurança da ONU. Ele acrescenta que, com acordos de paz mais elaborados e com maior participação de atores diferentes, problemas de coordenação começaram a aparecer. Ele comenta que, ao final da Guerra Fria, enquanto a ONU pressionava países para elevarem gastos com a reconstrução da paz, o FMI cobrava os mesmos Estados a conter os gastos. A questão central da coordenação a que Paris se refere na nova ordem pós-Guerra Fria, enfrentados pela ONU e demais atores, será abordada com mais intensidade nas próximas subseções.

Entende-se que as operações de paz representam a participação da ONU na administração da segurança internacional, fazendo parte de um esforço de controle de conflitos. Elas deixaram uma porta aberta para a retomada das propostas de um sistema de segurança coletiva após o final da Guerra Fria.

Ante a nova realidade após o término da Guerra Fria e o consequente aumento da complexidade das missões da ONU, inaugura-se um novo papel delas dentro do contexto de segurança coletiva. Faz-se uma breve explanação sobre o que a literatura entende por esse contexto.

A primeira formulação jurídica da ideia de segurança coletiva pode ser encontrada nos artigos 10, 11 e 16 do Pacto da Liga das Nações. O conceito de segurança coletiva é a pedra lapidar proposta de administração do sistema internacional, gerado em 1919. A ideia de defesa coletiva foi contemplada em São Francisco (na criação da ONU) para conferir legitimidade aos acordos de assistência recíproca que estavam sendo desenhados no continente americano e que depois proliferaram, com o estabelecimento de organizações regionais tais quais a OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) e o Pacto de Varsóvia. Contudo, o direito à defesa coletiva, presente no artigo 51 da Carta (de criação das Nações Unidas), não deve ser confundido com as medidas que uma organização regional pode tomar sob direção do Conselho de Segurança, de acordo com o artigo 53 da Carta. A Liga Árabe (criada em 1945), a OEA (criada em 1948) e a Organização de Unidade Africana (criada em 1963, hoje União Africana) são organizações de segurança coletiva regionais. Essas foram as organizações originalmente previstas para cooperar para o funcionamento do sistema de segurança coletiva segundo o artigo 53 (HERZ,

HOFFMANN, 2004, p. 90).

Sobre esse novo contexto a partir dos anos 1990 do novo papel da ONU e de suas operações de paz e no qual o IASC se encaixa por conta do seu ano de criação e de seus objetivos de atuação, a necessidade de ajuda humanitária e o desrespeito pelos direitos humanos passam a ser critérios importantes para a criação de operações e manutenção da segurança de indivíduos.

Observa-se, a partir de então, um movimento de ampliação e definição do que seria uma ameaça à paz e à segurança internacional, que deixa de estar limitada à ameaça e à integridade territorial dos Estados. Esse movimento incorpora crises humanitárias (geradas por catástrofes naturais ou desrespeito aos direitos humanos), terrorismo, proliferação de armas de destruição em massa e falência dos Estados. O conceito de segurança humana, referindo-se às ameaças aos direitos humanos e à dignidade humana, é incorporado ao vocabulário de atores e especialistas, contribuindo para reforçar movimento.

Embora o Capítulo IX da carta das Nações Unidas, artigo 60, refira-se ao tratamento de questões humanitárias pela Assembleia Geral, o tema passa progressivamente a ocupar a agenda do Conselho de Segurança, conferindo-lhe um novo *status*. Como exemplo, sobre a criação das missões no Haiti², entre elas a maior e mais longa, a MINUSTAH³:

“Quando as sanções e o agravamento das tensões políticas provocaram o êxodo de refugiados haitianos em direção à Flórida em junho e julho de 1994, tornando a estabilização política no país um objetivo da política externa norte-americana, a intervenção no Haiti tornou-se possível. Posteriormente, a abrangência das ameaças ao indivíduo foi ampliada (HERZ e HOFFMANN, 2004, p.117).

Sobre as operações de paz das Nações Unidas, faz-se necessário um breve detalhamento. Existem duas categorias de operações de paz: missões

²A primeira missão de paz no Haiti foi enviada em fevereiro de 1993, a Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH), que durou até 1996. Seguiu-se a ela mais quatro missões de paz que antecederiam a MINUSTAH: Missão de Apoio da ONU no Haiti (UNSMIH), de 1996 a 1997, Missão da ONU de Transição no Haiti (UNTMIH), durante o ano de 1997, e por último a Missão da Polícia Civil das Nações Unidas no Haiti (MIPONUH), que durou de 1997 a 2000 (VIANA, 2009, p.23).

³ Foi estabelecida em 1 de junho de 2004 pela resolução 1542 do Conselho de Segurança da ONU. Essa missão da ONU seguiu a Força Interina Multinacional autorizada pelo Conselho de Segurança em fevereiro de 2004, após o Presidente Bertrand Aristide partir do Haiti em exílio no fechamento de um conflito armado que se espalhou por diversas cidades pelo país. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah>

de observadores e missões de manutenção da paz⁴. As operações de paz são executadas a partir de um mandato por tempo determinado, normalmente de seis meses podendo ser estendido. Já as missões de observação são formadas por um pequeno contingente desarmado, distribuído em uma região após o estabelecimento de um cessar-fogo. As primeiras missões de observação da ONU, compostas por observadores militares, foram aprovadas já em 1947 e 1948. Entre 1947 e 1985, a ONU realizou treze operações de paz, estabelecendo-se uma norma de conduta que perduraria até o final da Guerra Fria. Este tema das operações de paz será retomado mais adiante neste capítulo.

2.2 O CENÁRIO INTERNACIONAL NO PÓS-GUERRA FRIA

O fim da Guerra Fria, marcado pela queda do muro de Berlim, que dividia o Ocidente (de influência estadunidense) do Oriente (de influência da ex-URSS), representou o fim da bipolaridade no sistema internacional. É válido que sejam feitas algumas observações sobre este divisor de águas pontuando alguns autores, uma vez que o IASC, que é objeto deste estudo, foi criado como consequência dessa nova realidade para a ONU e todo o sistema internacional no início dos anos 1990.

Albuquerque (2005, p. 62) afirma que, o fim da Guerra Fria, diferentemente do que muitos previram no final dos anos 80 e início dos anos 90, não desencadeou uma nova ordem internacional, mas, a exemplo do pós-Segunda Guerra, deu lugar a um período de transição, onde a estrutura sistêmica da Guerra Fria já não mais existia. Não existia mais uma potência ou conjunto de potências que constituísse um polo oposto aos EUA em matéria de organização de mercado, de sistema político, de liderança ou objetivos militares.

Já Sarfati (2005, p.222), comentando a hipótese fundamental de Samuel Huntington, diz que as fontes dos conflitos no mundo pós-Guerra Fria não seriam econômicas ou ideológicas, mas culturais. O argumento base de

⁴ Disponível em: United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines, 2008. http://pbpu.unlb.org/pbpps/library/capstone_doctrine_eng.pdf Acesso em: 28 de fevereiro de 2015

Huntington é de que os Estados continuariam a ser importantes atores da política mundial, mas os principais conflitos mundiais ocorreriam entre nações e grupos de diferentes civilizações. Portanto, o Choque das Civilizações (como se chama sua obra) deve dominar a política mundial do século XXI, segundo Huntington.

Após as observações supracitadas sobre as características sistêmicas e do papel de Estados no início dos anos 1990, é faz-se válida a observação sobre um outro aspecto importante do cenário internacional: as organizações internacionais. Durante a Guerra Fria, organizações internacionais como a ONU foram muito criticadas pela sua ineficiência, em particular pela alocação de recursos sem a maximização dos benefícios. Nos anos 1990, essas mudanças importantes na política mundial modificaram drasticamente o ambiente no qual as organizações internacionais operam. A crescente consciência face aos problemas sociais, ambientais e de saúde pública, de natureza global, o desenvolvimento tecnológico, o acesso à internet e a própria proliferação de organizações internacionais compuseram um papel importante ante essa nova realidade (HERZ e HOFFMANN, 2004, p.39).

A lacuna de poder aberta no sistema internacional pós-Guerra Fria, muda sobremaneira o papel da ONU e dos mecanismos de segurança coletiva. Lamaziere afirma ainda que a profusão de indicadores positivos a respeito dos mecanismos *onusianos* fez com que a literatura registrasse, de forma quase unânime, que “[o] fim da guerra fria tornou possível o funcionamento – ainda que imperfeito, seletivo e passível de críticas – do sistema de segurança coletiva previsto na Carta de 1945” (apud LOPES e CASAROE, 1998, p. 22”).

Lopes e Casaroes (2009, p. 20) afirmam que “o ocaso da Guerra Fria pareceu sinalizar o ingresso em um novo estágio para a Organização das Nações Unidas”. Segundo eles, por volta do ano de 1990, havia uma atmosfera otimista, e a ideia era que a organização começaria a funcionar usando sua autoridade, da maneira como alguns dos mais idealistas haviam imaginado. A afirmação acima faz sentido, pois os indícios à época mostravam-se animadores: a guerra Irã-Iraque terminou em 1988, após a aprovação de uma resolução pelo Conselho de Segurança; forças soviéticas abandonaram o Afeganistão no período de 1988-1989 sob intermediação do secretário-geral da

ONU; a independência política da Namíbia foi finalmente conseguida com base em uma resolução do Conselho de Segurança de 1978; em 1989, as forças cubanas iniciaram a retirada de Angola; e as forças de manutenção da paz (*peacekeeping* forces) estavam obtendo êxito crescente nas empreitadas pela América Central. Com a queda do Muro de Berlim, o número médio de resoluções aprovadas pelo Conselho de Segurança em um ano passou de quinze para sessenta (ou de uma resolução por mês para uma por semana). Antes de 1989, o Conselho havia aplicado sanções duas vezes apenas; desde então, ele as aplicou ao menos quinze vezes (LOPES e CASAROE, 2009, p. 21).

Em suma, sobre esse período do início dos anos 1990, é válido afirmar que o processo de decisões no Conselho de Segurança foi de certa forma ‘descongelado’ e a organização foi chamada a exercer um papel central na administração da segurança internacional. Observa-se, também, um ressurgimento das atividades das agências funcionais com a criação de novas agências e maior ênfase em temas como meio ambiente, assistência humanitária, combate as atividades criminais e epidemias, além da proteção aos direitos humanos.

Os autores supracitados fornecem uma base de análise sobre a lacuna deixada no sistema internacional com o fim da Guerra Fria. O desaparecimento da ameaça representada pela expansão soviética levou consigo uma ameaça à paz mundial generalizada representada pelo risco de instabilidade das relações internacionais e o risco de confrontação global. Não seria equivocada observar que essa nova lacuna de poder no sistema internacional teria resultado em uma maior liberdade de atuação da ONU e demais organizações, que emergiram como mecanismos norteadores de uma paz internacional fundamental no pós-Guerra Fria, abrindo, assim, espaço para as missões de paz e reconstrução, como será visto na sequência.

2.3 PEACEBUILDING E PEACEKEEPING

Como visto anteriormente, com o final da Guerra Fria, as Nações Unidas passaram a operar com maior autonomia e liberdade e o contexto estratégico

para as missões de paz mudou bastante, passando a promover soluções pacíficas para conflitos armados e regionais, ou até mesmo reconstrução de localidades afetadas por desastres ambientais.

Nesta subseção, falar-se-á sobre como o trabalho das operações de paz passou a ser empregado, exigindo uma maior cooperação internacional e resultando em um consequente desafio de coordenação desse trabalho. O trabalho do IASC pode ser visto como parte das estratégias de Peacebuilding e Peacekeeping da ONU, pois coopera, como veremos a seguir, de maneira a viabilizar um fator importante das missões de paz: a ajuda humanitária.

Os termos diplomacia preventiva, o *peacemaking* e o *peacekeeping* foram primeiramente citados por Boutros Boutros-Ghali, então Secretário Geral das Nações Unidas, no seu texto “Uma agenda pela paz” de 1992. O relatório visava definir o conceito relacionado às ações de pós-conflito e construção da paz para “identificar e apoiar estruturas que tendem a fortalecer e solidificar a paz para evitar que voltem ao conflito” (BOUTROS-GHALI, 1992, p.15). Para ele, a diplomacia preventiva procura resolver disputas antes que a violência aconteça; o *peacemaking* e o *peacekeeping* são requeridos para suspender conflitos e preservar a paz uma vez adquirida⁵.

Boutros-Ghali (1992, p. 42) diz que “a validade do conceito de pós-conflito e *peacebuilding* recebeu amplo reconhecimento” à época. Segundo ele, a desmilitarização, o controle de pequenas armas, a reforma institucional, uma polícia melhorada e sistemas judiciais, o monitoramento dos direitos humanos, uma reforma eleitoral e o desenvolvimento social e econômico podem ser de muito valor na prevenção de conflitos.

Segundo o *United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines*⁶ de 2008 (p.19), as operações de paz podem ser classificadas da seguinte maneira:

Peacemaking: para resolver conflitos que estão acontecendo, geralmente envolve ação diplomática para levar as partes a um acordo. Também pode envolver esforços não-oficiais ou por grupos não-

⁵ Disponível em: http://www.unrol.org/files/a_47_277.pdf

⁶ Disponível em: http://pbpu.unlb.org/pbps/library/capstone_doctrine_eng.pdf Acesso em: 28 de fevereiro de 2015

governamentais.

Peacekeeping: para preservar a paz, quando o conflito já cessou e para auxiliar na implementação de acordos obtidos pelos *peacemakers*. Ao longo dos anos, *peacekeeping* evoluiu de um modelo primordialmente de observação militar de cessar-fogo até a incorporação de um modelo complexo de elementos militares, polícia e civis para a fundação de uma paz sustentável.

Peacebuilding: envolve medidas para a redução da reincidência ao conflito que fortalecem capacidades nacionais em todos os níveis para o gerenciamento do conflito e para uma fundação e desenvolvimento de uma paz sustentável. Trabalha para resolver as causas estruturais de conflitos violentos, priorizando o retorno do funcionamento da sociedade e do Estado.

O guia supracitado foi escrito em 2008. Nele, é possível perceber que a experiência vivida desde o início das missões de paz da ONU trouxe um entendimento sobre as dificuldades encontradas em durante elas:

“However, the international community’s ability to combine these activities effectively remains limited and this has, in some cases, resulted in critical gaps in the international response to crises that have threatened international peace and security”⁷ (p.22).

A observação acima feita no relatório da ONU pode ser melhor corroborada por alguns autores chave no estudo das operações de paz, sua efetividade e desafios.

Roland Paris em seu artigo *Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism* (1997, p. 55), comenta que essas operações envolvem uma ampla variedade de atores internacionais incluindo agências nacionais de apoio e desenvolvimento, organizações não-governamentais, instituições financeiras internacionais e outros atores regionais e internacionais engajados em atividades variadas, desde desarmar antigos beligerantes a prover assistência financeira e humanitária, monitorar e conduzir eleições, repatriar refugiados, reconstruir infraestrutura física, treinar e orientar departamento de pessoal e oficiais de justiça e até mesmo temporariamente assumir a administração de um país inteiro.

Apesar do tamanho esforço dessas operações descrito acima, Paris tem

⁷ A habilidade da comunidade internacional de combinar efetivamente essas atividades permanece limitada, e em alguns casos, resultou em lacunas críticas na resposta internacional às crises que ameaçaram a paz e segurança internacionais (tradução própria).

uma opinião que é considerada essencial para o entendimento dessas operações, alheio a opiniões onusianas. Ele acrescenta e define o *peacebuilding* como um experimento enorme em engenharia social – um experimento que envolve transplantar modelos ocidentais organizacionais de sociedade, política e economia para estados devastados pela guerra para controlar o conflito civil: em outras palavras, o que ele chama de “pacificação por meio de liberalização política e econômica” (PARIS 1997, p. 55). Para Paris, Estados devastados pela guerra, estando fracos para gerenciar a competição em sociedade, são induzidos ao *peacebuilding* por moldes ocidentais e, nessas circunstâncias, ele defende que os esforços para transformar Estados devastados pela guerra em democracias de mercado podem servir para “exacerbar ao invés de moderar conflitos sociais” (PARIS, 1997, p.57).

É possível perceber nas leituras de Paris uma mudança no tom ao passar dos anos. No texto de 1997, uma prerrogativa mais ampla de análise predominava, apesar da opinião bem demarcada sobre o tema; já em 2004 é possível perceber um tom ainda mais crítico, como será visto na sequência. O fato mencionado acima de que as missões de paz “transplantam” modelos ocidentais organizacionais é mais tarde trabalhado por ele como forma de explanar os motivos pelos quais existem problemas sérios de coordenação, prejudicando os resultados de missões de paz e trabalhos humanitários como do IASC.

Em 1997, Paris sugere como conseguir uma operação de *peacebuilding* mais efetiva:

“Os elementos principais dessa abordagem incluem: (1) desenvolver um processo de democratização mais gradual e controlado em países degradados pela guerra, em particular, atrasando as eleições até que as paixões tenham se acalmado, promover associações de cidadãos, excluir extremistas das atividades políticas e controlar a promulgação de propaganda incendiária; (2) desenhar arranjos eleitorais que premiem a moderação ao invés do extremismo; (3) promover políticas de ajuste e de crescimento ao invés de medida austeras desestabilizadoras; (4) criar órgãos de coordenação efetivos e centrais para as operações de paz; e (5) estender a duração das operações de paz da norma atual de um a três anos, para

aproximadamente sete a nove anos”⁸ (PARIS, 1997, p.58).

Paris e demais autores que expuseram suas percepções sobre o *peacebuilding* da ONU, contribuíram sobremaneira para os desafios e oportunidades de desenvolvimento dessas operações. É possível perceber isso quando a própria organização avalia anos depois suas áreas a serem desenvolvidas, em um tom muito próximo ao sugerido por Paris em 1997.

Do *United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines*⁹ de 2008 (p.25), foi registrado que “experiências mostram que para alcançar uma paz sustentável, é necessário um progresso em pelo menos quatro áreas importantes”:

- *Restoring the State’s ability to provide security and maintain public order;*
- *Strengthening the rule of law and respect for human rights;*
- *Supporting the emergence of legitimate political institutions and participatory processes;*
- *Promoting social and economic recovery and development, including the safe return or resettlement of internally displaced persons and refugees uprooted by conflict*¹⁰.

⁸ “The main elements of this approach include: (1) developing a more gradual and controlled process of democratization in war-shattered states-in particular, by delaying elections until passions have cooled, promoting citizen associations that cut across cleavage lines, excluding extremists from active politics, and controlling the promulgation of inflammatory propaganda; (2) designing electoral arrangements that reward moderation rather than extremism; (3) promoting equitable, growth-oriented adjustment policies rather than destabilizing austerity measures; (4) creating effective, central coordinating bodies for peace- building operations; and (5) extending the duration of peacebuilding operations from the current norm of one to three years, to approximately seven to nine years” (PARIS, 1997, p.58, tradução própria).

⁹ Guias e Princípios das Operações de Paz das Nações Unidas. Disponível em: http://pbpu.unlb.org/pbpps/library/capstone_doctrine_eng.pdf Acesso em: 28 de fevereiro de 2015

¹⁰ a) Restaurar a habilidade estatal de prover segurança e manter a ordem pública; b) Reforçar a lei e o respeito pelos direitos humanos; c) Apoiar o surgimento de instituições políticas e o processo participatório; d) Promover a recuperação social e econômica, incluindo o retorno e assentamento seguro de pessoas internamente deslocadas e refugiados ocasionados pelo conflito; (tradução própria).

Do *United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines* quando fala do *Challenge of Mission Integration and Coordination* (do inglês: *Desafios de Integração e Coordenação da Missão*):

“There is no “one-size-fits-all approach” to achieving integration among United Nations actors in the field. There is a range of implementation modalities through which an integrated mission may pursue common United Nations objectives in its mandated areas of activity (2008, p. 72)”¹¹.

Segundo o guia supracitado, a responsabilidade pela provisão de assistência humanitária é primeiramente das agências, fundos e programas especializados das Nações Unidas bem como das organizações não-governamentais internacionais independentes que estão ativas ao lado das operações de paz da ONU. Para eles, o papel primordial das operações de paz das Nações Unidas em relação a provisão de assistência humanitária é *providenciar um ambiente seguro e estável dentro do qual os atores humanitários possam executar suas atividades* (p. 73).

Abre-se aqui um parênteses importante. O manual da ONU faz uma breve menção sobre como entender o papel de uma missão de paz em relação aos demais atores humanitários em um cenário de reconstrução, porém, não enfatiza a importância de uma mensagem alinhada entre todas as partes envolvidas. Não seria equivocado afirmar que essa separação tão desenhada, talvez, seja um dos motivos que dificultam e até prejudicam uma resposta internacional eficaz. Paris é um defensor deste alinhamento que será melhor explorado na sequência.

Oliver Richmond, em sua obra de 2004 *“UN peace operations and the dilemmas of the peacebuilding consensus”*¹², traz críticas fortes sobre as operações de paz. Richmond argumenta que as essas operações de paz das Nações Unidas são processos comprados pelas superpotências e que para se conseguir um consenso quanto a elas, se apela para uma intervenção

¹¹ Não há um formato ideal para atingir a integração entre os atores das Nações Unidas em campo. Há uma modalidade ampla de implementação por meio da qual uma missão integrada pode perseguir em comum com os objetivos das nações unidas em sua área de atividade (2008, p.72).

¹² As operações de paz da ONU e os dilemas de consenso na construção da paz (tradução nossa).

humanitária, que a torna legítima devida sua intenção de estabelecer um processo a longo prazo de construção da paz, ou seja, ele acusa países ricos de se aproveitarem de Estados na condição de fragilidade sistêmica e de utilizar as Nações Unidas, com as missões de paz, como meio adentro-los para ganhar influência. Ademais, ele argumenta que existe uma “barganha implícita” com as operações de paz, pois o entendimento que é passado aos locais é de que a governabilidade será devolvida a eles uma vez que os resultados de sustentabilidade possam ser alcançados, mas isso pode nunca acontecer (RICHMOND, 2004, p.86).

Richmond acrescenta que a única maneira pela qual se obtém a paz é pelo estabelecimento de algumas formas particulares de governança; e define ‘governança’ como um processo que ele chama de “multi-nível e multi-camadas”, que incorporaria os aspectos da sociedade civil, do estado e da política global, operado pelo aparato público e privado.

As críticas duras de Richmond são pertinentes para que um olhar mais crítico seja desenvolvido no que tange às missões de paz. Quando se trata de ajuda das Nações Unidas, uma certa imagem benevolente é automaticamente projetada (em geral), porém, é preciso observar a questão dos mais diversos aspectos. Porém, trazer Richmond para esta contextualização não se trata de desacreditar nos objetivos humanitários das missões de paz. Na próxima subseção, será possível entender que a crítica feita por ele e também por Paris, podem representar fatores importante no desenho da compreensão do desafio da coordenação de *peacekeeping* e sua consequente conjuntura.

2.4 O PROBLEMA DA COORDENAÇÃO

Nesta subseção, falar-se-á sobre a importância de compreender o problema de coordenação na reconstrução pós-belica. Como visto acima, o sistema internacional de *statebuilding* atuam como uma rede (network), pois seus membros constituintes compartilham informações uns com os outros, discutem objetivos em comum, trabalham juntos para atingir esses objetivos nos quartéis ou no campo, e usam diversos mecanismos formais e informais de coordenação. Porém, para Paris, essa rede de *statebuilding* tem “estruturas

frouxas com as quais pouco planejamento em conjunto acontece para as missões, informações desiguais são compartilhadas, a coordenação é inconsistente ou frequentemente inexistente, e não há estrutura de comando hierárquica para o sistema como um todo” (PARIS, 2004, p.61).

Nesse contexto, faz-se válida a breve observação sobre o *Peacebuilding Comission*¹³, criado em 2005, como uma tentativa de aprimorar essa reestruturação. Com o endosso dos Estados membros da ONU, a PBC foi criada como um órgão de aconselhamento intergovernamental correspondente às resoluções da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança. Essas resoluções exigem do PBC:

- Unir atores relevantes para buscar recursos e para aconselhar e propor estratégias integradas para a recuperação e peacebuilding pós-conflito;
- Focar atenção na reconstrução e nos esforços para o estabelecimento de instituições necessárias na recuperação de conflitos e para apoiar o desenvolvimento de estratégias integradas na fundação de um desenvolvimento sustentável;
- Prover recomendações e informações para melhorar a coordenação de atores relevantes dentro e fora das Nações Unidas, para desenvolver boas práticas, ajudar a assegurar financiamento preventivo para uma recuperação adiantada das atividades e para estender o período de atenção dado pela comunidade internacional a recuperação pós-conflito.

Paris em *Dilemmas of Statebuilding* (2004, p. 57), demonstra um ceticismo quanto a PBC. Ele argumenta que o debate sobre a comissão mostrou uma propensão ao retorno do discurso de procedimentos e outras estratégias para evitar controvérsias, ao invés de compreender problemas mais substanciais do processo de peacebuilding:

“The Peacebuilding Commission, as it is currently designed, does not strike that balance. It errs on the side of preserving the self-directed

¹³ Retirado do artigo *Peacebuilding at the UN over the last 10 years*. WYETH, Vanessa. IPI, 2011. Disponível em: www.frient.de/peacebuilding-at-the-un-over-the-last-10-years.pdf Acessado em 05 de Abril de 2015.

qualities of the existing peacebuilding network without introducing a capacity to make difficult choices between competing approaches and objectives (PARIS, 2004, p. 57)¹⁴.

Paris (2004) critica a Comissão para Construção da Paz (PBC) ao dizer que é um órgão puramente de aconselhamentos e que não tem poder decisório independente, que até mesmo suas recomendações dependem da obtenção de um consenso completo entre seus membros, o que sugere que a Comissão vai ter grande dificuldade em reduzir diferenças entre organizações sobre a estratégia e abordagem.

Cabe aqui uma observação importante sobre como o problema de coordenação das estratégias peacekeeping podem ter a ver com o que a paz pode significar para cada missão ou localização envolvida.

Conforme visto anteriormente, Richmond faz duras críticas às operações de paz. Ele agora argumenta em seu livro *The Transformation of Peace* (2005) que algumas práticas pelas quais estados e organizações intervêm em um conflito, atuam a fim de educar os outros aos seus modos de paz, sem necessariamente considerar os quais “modelos” de paz poderiam servir para o Estado recebendo a missão de paz ou de reconstrução; para ele, esses modelos não levam em conta a experiência, cultura, identidade e localização geopolítica do Estado a receber a missão. Ele argumenta ainda que, essa visão (que ele chama de liberal) de que existe um modelo de paz único, seria um resultado direto de experiências de resolução de conflitos mundiais conduzidos pela “diplomacia ocidental”, com o objetivo de preservação e avanço do que ele chama de “uma ordem contemporânea”. É uma crítica muito pertinente, pois diferentes Estados, culturas e localidades precisam ser estudados caso a caso para um melhor resultado em uma resposta, seja ela humanitária ou de *statebuilding*. O autor finaliza criticando sobre imagem propagada ser equivocada. Para ele, o que a paz representa vista de dentro do conflito não é levada em conta, mas o que importa (para a ONU e o cenário internacional) seria a maneira como a comunidade internacional, atores e organizações

¹⁴ A Comissão de Peacebuilding, como está atualmente organizada, não traz esse equilíbrio (de coordenação). Ela peca em preservar as qualidades auto-direcionadas de um network de peacebuilding existente sem introduzir a habilidade de fazer escolhas difíceis entre abordagens e objetivos que competem entre si.

desejam que ela se pareça vista de fora; isso faz com que somente os “modelos ocidentais” sejam levados em conta para uma solução adequada (RICHMOND, 2005, p.85).

Richmond em seu artigo *UN peace operations and the dilemmas of the peacebuilding consensus* (2004, p. 90) vai além, pois segundo ele, as operações de paz da ONU têm agora como lema “a paz como governança”, por meio da criação de um consenso; As operações de paz seriam baseados em uma intervenção militar que ele chama de “pseudo-consensual” seguida de uma intervenção de atores variados trabalhando para construir um estado liberal. Ele argumenta que a responsabilidade da construção da paz democrática fica somente a cargo da vontade e dos recursos de atores ultra-liberais, construindo estados em que uma paz virtual, ou seja, vista de fora, é uma justificativa suficiente.

Richmond diz também que cresceram as justificativas para legitimar uma intervenção usando *peacebuilding*, democratização, direitos humanos e resolução de conflitos. Ele aí faz uma crítica a uma certa “terceirização” das operações de paz (dando a entender que essas tentativas indicam uma predominância liberal), que a ONU e as superpotências estão terceirizando as operações de paz a países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil com a chefia da MINUSTAH. Ele dá a entender que os grandes Estados e a ONU não mais se importam com o resultado da reconstrução político-econômica e está repassando a responsabilidade a países que estão em busca de maior credibilidade internacional, mesmo que não possuam capacidade financeira ou técnica para isso (RICHMOND, 2004, p. 96).

Em seu texto de 1997, Paris já apresentava argumentos importantes sobre as alternativas para que uma coordenação das missões de paz em conjunto com toda sorte existente de atores envolvidos em uma recuperação pós-conflito ou humanitária. É válido observar novamente que o IASC, que é objeto desse estudo, se encaixa perfeitamente neste cenário visto que pode ser parte indissolúvel de uma reconstrução bem sucedida. O caso apontado nessa dissertação, que é o caso do Haiti, será melhor contextualizado nesse sentido nos próximos capítulos.

Essas observações são importantes para que seja possível o debate

sobre a questão da coordenação. Roland Paris e Timothy Sisk, em *The Dilemmas of Statebuilding* trazem o *Coordination problem* no capítulo três. Paris tenta responder sobre problemas de coordenação em missões de statebuilding. Pelo *modus operandi* do IASC, é possível afirmar que este faz parte dessa conjuntura, visto que a ajuda humanitária é parte essencial da reconstrução de estados pós-conflito e manutenção da paz. As dificuldades de coordenação enfrentadas pelo IASC, que podem ser percebidas diante de diversos fatores que Paris apresenta muito bem, como veremos a seguir.

Paris fala do problema de coordenação em *statebuilding missions*, porém pode-se fazer um paralelo sob este mesmo eixo com o tipo de trabalho que o IASC desenvolve, pois tem um trabalho de coordenação de atores humanitários, que normalmente atuam em cenários de grande vulnerabilidade política e sócio-econômica, similarmente às missões de *statebuilding*. Segundo ele, existe um otimismo extremado sobre a habilidade e vontade desses atores (cujos objetivos muitas vezes se conflitam) para abraçar uma agenda estratégica e em comum. Segundo PARIS (1997, p.87), várias agências do sistema ONU e que têm sido os principais atores na maioria das operações de paz, são notórias por brigarem entre si dentro do território e até mesmo no meio de emergências.

Para Paris (2004, p. 57), o desafio em *peacebuilding* não é simplesmente “fortalecer” a coordenação, mas sim desenvolver métodos de coordenação que sejam feitos sob medida para as características e necessidades de cada missão. Segundo ele, uma abordagem equilibrada para melhorar a coordenação requer que a rede ou *network* de agências e atores seja mantido, enquanto (1) aumenta o processo de compartilhamento de informações e consultas e (2) reforça as características hierárquicas desse *network*. Entende-se assim que o desafio é encontrar um equilíbrio que preserve a flexibilidade dessa estrutura de *networks* (entre agências e atores) no sistema internacional de *peacebuilding*, enquanto mantém uma medida de hierarquia.

Paris diz que criticar o problema de coordenação dos mais variados atores em uma operação de reconstrução da paz (ou até mesmo o objeto desta análise, uma emergência humanitária) é a maneira mais fácil de se analisar o

problema. Ele não desmerece a importância de se ter os atores trabalhando de maneira coordenada, porém, ele acha fácil demais que a indicação de que uma melhora na coordenação seja o único remédio para as contradições e falhas de uma operação de paz, pois ele acha que é muito mais profundo que isso (PARIS, 2004, p. 60),

Ao invés de assumir que “mais coordenação” seria um bem absoluto e necessário, Paris acha que coordenação efetiva requer um equilíbrio entre diversos imperativos que competem entre si e que são formados pelas características do local e dos atores a serem coordenados. Para ele, em um ambiente de reconstrução do Estado com diversos riscos, uma coordenação equivocada pode causar mais mal do que bem. Para ele, uma coordenação normalmente é apresentada como remédio sem que se considere as dificuldades e riscos do tratamento e isso representa uma das raízes do problema de coordenação (PARIS, 2004, p. 59).

Paris argumenta que melhorar a comunicação ajuda, mas não é suficiente. É necessário que o poder fomente a coordenação – o que é bem comum em muitas organizações, como ordens *top-to-down*: “*they have neglected the role of power as an instigator of cooperation and have placed too high an expectation on consensus*”¹⁵. Porém, é preciso ter cuidado para não centralizar a coordenação e fazer com que a flexibilidade (em que a criticidade não possa fluir em momentos de estresse) necessária se perca.

Diante do exposto acima, é válido observar que os argumentos expostos pelos autores servirão como base para apontamentos a serem feitos no capítulo três. Esses são bons argumentos para entender o problema de coordenação enfrentado pelo IASC e que não tem a ver somente com a conjuntura haitiana. É preciso considerar a interpretação de vários fatores: da conjuntura haitiana e do modelo implementado pelas agências da ONU formadoras do IASC, que replicam os modelos de operação de paz existentes sem considerar fatores locais essenciais, como cultura, história e formação político-econômica.

A população haitiana carrega em suas raízes uma história de total

¹⁵ Negligenciaram o papel do poder como algo que instiga a cooperação e colocaram expectativas altas no consenso (PARIS, 2004, p. 59).

descentralização política e uma visão diferente do que seria democracia – nenhum cidadão vivo dessa geração foi capaz de ver sua cidadania e dignidade humana serem exercidas no país. O conflito interno e os desastres naturais no Haiti deixaram marcas que o cenário internacional desconhece. O trabalho de coordenação dos atores humanitários no contexto haitiano poderá ser melhor observado e analisado no capítulo três dessa dissertação.

Na sequência, a agência da ONU em questão nessa dissertação será observada em sua totalidade. O IASC será apresentado a partir de diversas fontes: por referências encontrada na literatura a seu respeito; por relatório externo feito para sua avaliação apenas 10 anos após sua criação; e por si próprio, com dados oficiais retirados do site da agência. A agência será melhor detalhada, desde sua estrutura funcional e decisória, passando pela opinião acadêmica de seus resultados, até exemplos reais de sua atuação em diversas situações que solicitaram da ação inter-agências no mundo.

CAPÍTULO 2

3 O IASC (INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE) E SUAS CARACTERÍSTICAS

Este capítulo busca discorrer sobre o IASC e estará organizado da seguinte maneira: primeiramente, apresentando uma descrição detalhada sobre a agência, elucidando suas características estruturais e organizacionais, as organizações que integram o IASC, bem como suas práticas documentais e analíticas de trabalho por meio do site da agência; segundo, será contemplado o relatório externo do IASC feito pelo Centro de Cooperação Internacional da Universidade de Nova Iorque em 2003 e suas observações sobre o trabalho do IASC e suas recomendações para o futuro; e, por fim, serão revisados artigos acadêmicos importantes escritos sobre a agência. Não serão encontrados neste capítulo críticas ou posicionamentos em relação ao trabalho da agência, visto que o objetivo aqui é, ainda, descrevê-la para uma melhor compreensão do capítulo analítico dessa dissertação. As informações contidas neste capítulo apresentam-se essenciais para que as devidas observações sobre lacunas e pontos a desenvolver do IASC sejam melhor trabalhadas no capítulo 3.

Conforme abordado no capítulo um, preocupações sobre a estabilidade internacional no contexto bipolar acabaram após a Guerra Fria, abrindo espaço para que as questões humanitárias fossem tratadas. Particularmente, uma menor autoridade dos Estados Unidos como um ator internacional durante os anos 1990 criou um espaço onde a comunidade onusiana e a comunidade humanitária pudessem agir com menos restrições.

Nesse contexto, é possível notar o trabalho feito pela ONU com o desenvolvimento das atividades jurídicas e de reconciliação, com esforços a tratar das raízes estruturais de crises, ocasionando no aumento da interação entre os atores humanitários e o Conselho de Segurança, aprimorando o conceito de proteção aos civis e as conexões entre atores humanitários e militares.

Já o vácuo de políticas geoestratégicas, que permitiu que a intervenção humanitária aflorasse na era pós-Guerra Fria, deu lugar a um novo quadro

emergencial de segurança após o 11 de Setembro de 2001. Após essa data, pode-se dizer que os EUA se reengajaram no ambiente internacional e suas políticas já estão tendo um forte impacto em outros Estados, organizações regionais e multilaterais. De maneira bilateral, os EUA se engajaram diplomática e militarmente em diversos países onde os conflitos internos são constantes, normalmente como parte do que considera como a guerra global ao terrorismo. Em alguns casos, é criado um contexto que, em sua natureza e objetivos da intervenção, é composto por um grupo de atores, especialmente dos EUA, que tem seu modo de ajuda e seus aliados e difere substancialmente, o que motivou outros grupos de atores durante a última década. Nesse contexto se encaixam a Colômbia, o território Palestino, a Chechênia e o norte da Uganda – sem contar o Afeganistão e o Iraque – é possível perceber uma divergência crescente entre os objetivos políticos dos mais variados grupos de atores envolvidos em uma resposta. Isso pode limitar o espaço disponível para as Nações Unidas e para a comunidade de atores humanitários. Esta e outras mudanças no cenário internacional podem significar uma série de desafios para o IASC (JONES, STODDARD, 2003).

Entretanto, foi em um contexto mundial muito diferente, mais benigno para a ONU e os atores humanitários, que o IASC assumiu suas atividades, como veremos a seguir. O desempenho dessa atividade forma, também, a análise central do Centro de Cooperação Internacional sobre a agência que poderá ser visto mais adiante neste capítulo.

3.1 IASC – INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE

O estabelecimento do IASC em 1991 pode ser considerado um elemento central de um grande esforço para renovar o maquinário humanitário das Nações Unidas em resposta a uma percepção de crise na coordenação dentre os atores humanitários operacionais.

A resolução 46/182 das Nações Unidas, que criou o IASC, sugeriu também a criação de alguns processos que mais tarde foram oficializados, como o Processo de Apelo Consolidado (CAP), o Fundo Central de Emergência (da sigla CERF em inglês - um mecanismo de fluxo de fundo

financeiro), o Departamento de Relações Humanitárias (que mais tarde se tornou o OCHA), a posição de Coordenador para Alívio de Emergência (ERC) e tinha a intenção de “fortalecer mais e fazer mais efetivo os esforços coletivos da comunidade internacional, particularmente o sistema das Nações Unidas em fornecer assistência humanitária”, especialmente dada a magnitude da crise humanitária e o grande número de agentes humanitários¹⁶. Esses processos serão melhor explicados na sequência.

Mais adiante, a Resolução 48/57¹⁷, adotada em 14 de Dezembro de 1993, esclareceu que o IASC deveria servir como “o mecanismo primário para a coordenação interagências (humanitárias)” sob a liderança do *Emergency Relief Coordinator* (ERC) ou Coordenador para Alívio da Emergência em tradução livre, para agir de uma “maneira orientada para ação em questões de políticas relacionadas à assistência humanitária”, e para “formular uma resposta coerente e imediata das Nações Unidas para emergências humanitárias”.

O Inter-Agency Standing Committee (IASC) é descrito por si mesmo como “um fórum único inter-agências para coordenação, desenvolvimento de políticas e tomada de decisões envolvendo agências chaves da ONU e parceiros humanitários que não fazem parte da ONU”¹⁸, e é formado pelas principais organizações humanitárias como será visto a seguir. Por meio de seus representantes, o IASC trabalha no desenvolvimento de políticas humanitárias e na divisão de responsabilidades em uma assistência, busca identificar problemas e lacunas para uma “aplicação efetiva dos princípios humanitários para a proteção dos direitos humanos” segundo consta em seu site¹⁹.

¹⁶ A/RES/46/182, 19 December 1991. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r182.htm>

¹⁷ A/RES/48/5714, December 1993: Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r057.htm> Acesso em 28 de Fevereiro de 2015.

¹⁸ The Inter-Agency Standing Committee (IASC) is a unique inter-agency forum for coordination, policy development and decision-making involving the key UN and non-UN humanitarian partners (tradução nossa). Disponível em: <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=about-default> Acesso em 28 de Fevereiro de 2015.

¹⁹ <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/> Acesso em 28 de Fevereiro de 2015.

O IASC descreve como seus princípios básicos o seguinte: respeitar as regras de trabalho de cada organização, bem como uma participação igualitária entre os membros, sem distinção ou preferências nos processos do IASC, pois *“the ultimate objective is to support effective humanitarian action”*²⁰.

3.1.1 Sobre os participantes do IASC e como se relacionam

De acordo com a resolução 46/182 da Assembleia Geral da ONU, o IASC deve ser composto de “todas as organizações operacionais e com um convite aberto para o comitê internacional da Cruz Vermelha, a Federação Internacional da Cruz Vermelha e Sociedades do Crescente Vermelho e a Organização Internacional para Migração. Organizações não-governamentais relevantes podem ser convidadas a participar de forma *ad hoc*” (ver anexo I).

Os membros do IASC são os chefes ou seus representantes das agências operacionais²¹ da ONU, como será visto na sequência. Segundo o IASC, não há distinção entre os “Membros” e os “Convidados em aberto” e o número de agências participando cresceu desde o início do IASC em 1992. Na verdade, *“the strength and added value of the IASC lies in its broad membership, bringing together all key humanitarian actors”*²². O IASC aponta como ser importante manter um número limitado relativo de “membros” para assegurar certa funcionalidade e foco. Segundo eles, “membros estão sujeitos a uma revisão contínua e novos membros são aceitos com base em cada caso”. As organizações que aspiram fazer parte são encorajadas a contribuir



















²⁰ “O objetivo de todos é o apoio efetivo à ação humanitária” (tradução nossa). Disponível em: <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=about-default> Acesso em 28 de Fevereiro de 2015.

²¹ Quanto ao que se refere sobre a operacionalidade do membros, considera-se que sejam os que “fornecem assistência humanitária com ajuda material ou os que desenvolvem equipes a fim de auxiliar populações afetadas com necessidades imediatas”. Disponível em: <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=about-default> Acesso em 28 de Fevereiro de 2015.

²² A força e valor agregado do IASC acontece justamente devido aos seus associados diferenciados que juntam todos os atores humanitários importantes (tradução nossa). Disponível em: <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=about-default> Acesso em 28 de Fevereiro de 2015.

ao trabalho dos órgãos subsidiários na sua área de especialização, podendo demonstrar comprometimento e contribuição em potencial para o IASC.

FIGURA 1 – MEMBROS DO IASC E CONVIDADOS

IASC Members		IASC Standing Invitees	
	Food and Agriculture Organization (FAO)		International Committee of the Red Cross (ICRC)
	United Nations Development Programme (UNDP)		International Council of Voluntary Agencies (ICVA)
	United Nations Population Fund (UNFPA)		International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC)
	United Nations Human Settlements Programme (UNHABITAT)		American Council for Voluntary International Action (InterAction)
	United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)		International Organization for Migration (IOM)
	United Nations Children's Fund (UNICEF)		Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR)
	United Nations Office for Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)		Office of the Special Representative of the Secretary General on the Human Rights of Internally Displaced Persons (RSG on Human Rights of IDPs)
	World Food Programme (WFP)		Steering Committee for Humanitarian Response (SCHR)
	World Health Organization (WHO)		World Bank (WB)

FONTE: www.humanitarianinfo.org/iasc

Sobre o OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs / Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários), pode-se afirmar que seja o órgão mais diretamente relacionado ao IASC. É coordenado pela Secretária Geral e Coordenadora para Alívio da Emergência, que também lidera o IASC, Valerie Amos²³, sobre quem serão abordados maiores detalhes adiante. O OCHA é parte do Secretariado da ONU, e se auto descreve como responsável por “unir atores humanitários para assegurar uma resposta coerente à emergências, mobilizar e coordenar ações humanitárias efetivas, aliviando o sofrimento humano e promovendo soluções sustentáveis”, juntamente com atores nacionais e internacionais. O *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* tem tido bastante trabalho desde o final da Guerra Fria, como veremos no capítulo três com o caso do Haiti.

²³ Disponível em: <http://www.unocha.org/about-us/who-we-are>. Acessado em 15 de Janeiro de 2015.

Como o IASC se relaciona com cada uma dessas organizações? Observa-se que a coordenação do IASC é feita em vários níveis. Como informado anteriormente, os diretores do IASC são os chefes das organizações que formam o IASC (UNDP, UNICEF, UNHCR, WFP, FAO, WHO, UN-HABITAT, OCHA), enquanto os Grupos de Trabalho do IASC agrupam os diretores de emergência e outros diretores das organizações que compõem o IASC. Ademais, percebe-se em relatórios de reuniões publicados no site da agência, que representantes da comunidade humanitária em Genebra e Nova York se encontram informalmente para compartilhar informações sobre emergências atuais e para discutir outros assuntos, tais como o uso de novas tecnologias em respostas humanitárias.

É válido observar que os órgãos subsidiários do IASC auxiliam os diretores do IASC ou os Grupos de Trabalho do IASC por meio de questões específicas de políticas ou outras tarefas da agenda. Os órgãos subsidiários podem ser subgrupos de trabalho que, segundo o próprio IASC, “formam a expertise técnica das organizações do IASC”²⁴. As guias, ferramentas e manuais originários destes grupos são conhecidos como “Produtos do IASC”.

A revisão externa do IASC pelo CIC²⁵, e que será melhor analisada na subseção 3.2, cita uma situação específica em que o IASC interage com diferentes organizações em uma situação de crise de alimentos no sul da África. Segundo o relatório, embora notícias sobre a escassez de alimentos fossem de conhecimento público, foi a *Save the Children U.K* em Malawi que chamou a devida atenção para o problema. Segundo relatos, a organização não considerou inicialmente levar a questão ao IASC, mas sim ao WFP diretamente, porém o retorno da WFP não foi imediato. Até que um novo colaborador do Save, que foi recentemente transferido do OCHA e conhecia bem o IASC iniciou o processo de colocar a questão na agenda da reunião do Grupo de Trabalho do IASC de Março de 2002. Isso fez com que as agências

²⁴Disponível em: <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-products-default>. Acessado em 15 de Janeiro de 2015.

²⁵ O relatório realizado pelo Centro de Cooperação Internacional da Universidade de Nova Iorque em 2003 tem 93 páginas. É um estudo escrito pelo Dr. Bruce Jones (Diretor do Centro de Cooperação Internacional) e por Abby Stoddard (Conselheira Senior do Humanitarian Action do CCI) e será melhor abordado na sequência.

da ONU de ajuda emergencial comesçassem a trabalhar na crise em conjunto (JONES, STODDARD, 2003, p.17).

O relatório cita, também, um caso que presenciaram no escritório regional do OCHA em Nairóbi: em uma reunião com para trabalhar a situação no norte da Uganda, três atores, incluindo um doador com muitos recursos, concordaram em enviar mensagens às suas matrizes sugerindo que a situação do norte da Uganda fosse levada à pauta do Conselho de Segurança. O CS deu maior atenção ao assunto e sugeriu o envio de uma visita do ERC a Uganda, que foi considerado “um passo importante para a advocacia da questão” e a situação de emergência humanitária foi dada a devida sequência, uma vez que o assunto tinha sido revisado pelo principal órgão da ONU, o Conselho de Segurança (JONES, STODDARD, 2003, p. 18).

Já na Suazilândia, os Women’s Relief Committees, fizeram uma parceria com a UNFPA (United Nations Population Fund) para trazer mais conhecimento à população sobre a AIDS e prevenção de exploração sexual – feito por meio de um treinamento desenvolvido pelo WFP, UNICEF e *Save the Children*. Segundo o relatório, esse treinamento foi feito por mais de quatro mil pessoas sendo replicado mais tarde em outros locais, como no Zimbábue. Essa iniciativa regional de treinamentos nasceu de um plano de ação do IASC, promovido e apoiado por outras agências regionais. O relatório informa que “o IASC forneceu as guias que permitiram uma ação concreta” (JONES, STODDARD, 2003, p.18).

3.1.2 Produtos e Documentos do IASC e a Secretária Geral para Assuntos Humanitários e Coordenadora para Alívio da Emergência

Desde 1992, o IASC já publicou diversos documentos, tais como guias e manuais de políticas a fim de estabelecer a estrutura normativa, padrões em comum e boas práticas para a comunidade humanitária.

Em novembro de 2011, o Grupo de Trabalho do IASC endossou um guia que revisava todos os documentos já emitidos pelo IASC até então. No guia²⁶, é possível ver a percepção da própria agência quanto à necessidade de melhora de seus documentos oficiais. Segundo a revisão, é necessário melhorar o desenvolvimento, publicação e distribuição dos produtos do IASC a fim de que fossem mais utilizados em campo. Seguem abaixo alguns dos documentos já publicados pelo IASC e seus respectivos anos de publicação²⁷:

- ASC advocacy paper on Humanitarian Action and Older Persons: An essential brief for humanitarian actors (2008);
- Civil-Military Guidelines and References for Complex Emergencies (2008);
- Women, Girls, Boys & Men. Different Needs – Equal Opportunities. IASC Gender Handbook for Humanitarian Action (2008);
- Guidelines for HIV/AIDS Interventions in Emergency Settings (2003);
- IASC Guidelines on Mental Health and Psychosocial Support in Emergency Settings (2007);
- Inter-Agency Contingency Planning Guidelines for Humanitarian Assistance (2007);
- Protecting Persons Affected by Natural Disasters – IASC Operational Guidelines on Human Rights and natural Disasters²⁸ (2006);

²⁶IASC Product Guideline. Disponível em: <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/downloadaddoc.aspx?docID=5895&type=pdf>. Acessado em 9 de Abril de 2015.

²⁷ Disponíveis em <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-products-default>

²⁸ “The tsunamis, hurricanes and earthquakes which hit parts of Asia and the Americas in 2004/2005 have highlighted the need to be attentive to the multiple human rights challenges that persons affected by such disasters may face. All too often their human rights are not sufficiently taken into account. The problems that are often encountered by persons affected by the consequences of natural disasters include: unequal access to assistance; discrimination in aid provision; enforced relocation; sexual and gender-based violence; loss of documentation; recruitment of children into fighting forces; unsafe or involuntary return or resettlement; and issues of property restitution. The affected populations are most often forced to leave their homes or places of residence because of the destruction of houses and shelter by volcanic eruptions, tsunamis, floods, drought, landslides, earthquakes and tornados. Thus, a high number of persons also become internally displaced as a result of such disasters or the fear of future damages”. Trecho extraído de um dos produtos do IASC chamado “Protegendo pessoas afetadas por desastres naturais” de 2006.

- Saving Lives Together: A Framework for Improving Security Arrangements Among IGOs, NGOs and UN in the Field (2006).

A Secretária Geral para assuntos humanitários e Coordenadora para Alívio da Emergência (USG/ERC) é responsável pela supervisão de todas as emergências que requerem a assistência humanitária das Nações Unidas. Ela atua como ponto focal para todas as atividades relacionadas à emergência para o governo e as organizações intergovernamentais ou não-governamentais e também lidera o IASC. Em um país afetado por um desastre ou conflito, a ERC pode apontar um Coordenador Humanitário para assegurar que os esforços de resposta à emergência e para que trabalhe com o governo, organizações internacionais, organizações não-governamentais e comunidades afetadas. A atual ocupante deste cargo é Valerie Amos, natural da Guiana, que tem uma extensa carreira nas Nações Unidas na área humanitária²⁹. Ela já anunciou que deixará o cargo em breve. A organização ainda não informou publicamente seu substituto.

3.1.3 Comunicação inter-agências do IASC e processos decisórios

Para o trabalho de coordenação e criação de política em situações de emergência para os atores humanitários é necessário rever o documento *“Inter-Agency Standing Committee: Terms of Reference and Action Procedures”*³⁰ e que se encontra em anexo desta dissertação. Este documento contribui sobremaneira para a compreensão do sistema da agência e serve como mais uma base informativa para este capítulo. Segundo o TOR, o IASC é composto por seus Diretores, Grupos de Trabalho (Working Groups), Grupo de Diretores para Emergências e o Secretariado.

Para melhor entender o trabalho do IASC, é relevante uma breve explanação sobre como funciona essa estrutura. As organizações presentes no IASC são representadas nos Grupos de Trabalho por algum diretor ou gerente

²⁹ Disponível em: <http://www.unocha.org/about-us/headofOCHA>

³⁰ Disponível em: www.humanitarianinfo.org/iasc/downloadaddoc.aspx?docId=3031 Acessado em 12 de dezembro de 2014.

mais sênior e é presidido pelo *Deputy Emergency Relief Coordinator* (no TOR não consta como ele(a) é escolhido). Já o Grupo de Diretores para Emergências (*Emergency Directors Group*) terão representantes ainda mais experientes, como diretores de entidades ou divisões emergenciais. Este grupo de diretores é presidido pelo diretor da Divisão de Coordenação e Reposta do OCHA.

O Grupo de Trabalho a pedido do IASC ou conforme solicitação necessária, vai estabelecer Grupos de Tarefas (ou *Task Teams*) para dar assistência na criação de guias operacionais de uma emergência específica ou da necessidade da criação de alguma guia (fora do contexto emergencial) e o progresso dessas atividades é monitorado pelo Grupo de Trabalho, que também pode estabelecer e monitorar os Grupos de Referência (*Reference Groups*), que são o que eles chamam de “comunidades de prática” que vigiam a implementação das normas e guias do IASC. O OCHA também oferece apoio de Secretariado ao IASC e toda sua estrutura supracitada (*Working Groups, Emergency Directors Group* e seus designados *Task Teams*), que fica responsável pelo apoio técnico às reuniões do IASC e para incentivar os presidentes de cada órgão a conectividade entre os grupos. Para uma descrição detalhada da responsabilidade de cada um, ver a seção III do anexo III.

O Secretariado do IASC monitora a implementação das decisões e reporta anualmente para o Grupo de Trabalho as atividades do ano anterior, conforme pode ser percebido nas atas disponíveis no site da agência. As organizações pertencentes ao IASC têm a responsabilidade de implementar as decisões conforme acordado e informam ao Secretariado regularmente o progresso e os problemas encontrados. Segundo o TOR, o Grupo de Trabalho apresenta uma revisão anual para o IASC para sua consideração.

Ainda segundo o TOR, o IASC empenha-se para tomar todas as decisões baseadas em um consenso. Em situações onde não há consenso, mas uma convergência de visão dentre a maioria das organizações do IASC, as decisões são tomadas ou pela ERC (com base na maioria) ou com base na consulta dela ao Secretariado.

Sobre a frequência das reuniões, os Diretores do IASC se reúnem

sempre que necessário e/ou regularmente a cada 6 meses³¹. O Grupo de Trabalho do IASC se encontra em reuniões *ad hoc* conforme necessário e vai se encontrar uma vez ao ano para revisar o trabalho das demais equipes e Grupos de Referência. Os Grupos de Diretores para Emergências se encontrarão se necessário (e ao menos uma vez ao ano) para completar uma revisão das operações humanitárias globais e o desempenho dos Coordenadores Humanitários. Uma rápida pesquisa no site mostra o calendário completo das reuniões (que já aconteceram ou as que já estão marcadas para acontecer). Dependendo da pauta de cada reunião, uma ata é disponibilizada abertamente na sequência para visualização do público³².

Além das reuniões oficiais supracitadas, o IASC também promove reuniões semanais abertas em ambas as sedes. A “IASC Weekly” como é chamada, é aberta a palestrantes de agências do IASC e outros parceiros humanitários da ONU ou de institutos de pesquisa e estudiosos acadêmicos que fornecem resumos sobre assuntos diversos para a comunidade humanitária. Participantes assíduos incluem entidades das Nações Unidas, a IOM, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, etc. A maioria das organizações é representada por colaboradores *senior* e representantes do jurídicos e cada reunião semanal tem uma média de 15 a 20 participantes, segundo dados das atas encontradas no site do IASC. O IASC *weekly* é organizado pelo Secretariado em Genebra e Nova Iorque. Em Genebra, ele acontece geralmente às quartas-feiras das 9:30 às 10:30hs no *Palais des Nations*. Em Nova Iorque, os encontros acontecem às sextas-feiras das 11:30 às 12:30hs na sede do OCHA.

³¹ Sobre a agenda de reuniões do IASC, ver <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-calendar-default&type=All>. Reuniões extraordinárias do IASC, do Grupo de Trabalho do IASC e do Grupo de Diretores para Emergências podem ser convocadas com a iniciativa de qualquer organização e podem acontecer em pessoa ou via video conferência.

³² Ver: www.humanitarianinfo.org/iasc

3.2 RELATÓRIO DA REVISÃO EXTERNA DO IASC REALIZADO PELO CENTRO DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DA UNIVERSIDADE DE NOVA IORQUE

O relatório realizado pelo Centro de Cooperação Internacional da Universidade de Nova Iorque em 2003 tem 93 páginas³³. É um estudo escrito pelo Dr. Bruce Jones (Diretor do Centro de Cooperação Internacional) e por Abby Stoddard (Conselheira Senior do *Humanitarian Action* do CCI) que primeiramente aborda a estrutura do IASC, suas atividades durante a primeira década de existência e os mecanismos que apoiam e lideram a agência. Adicionalmente, o relatório discute questões estruturais do IASC e das agências envolvidas e também sobre seus maiores desafios. O relatório tira algumas conclusões sobre a efetividade, relevância, valor agregado e sustentabilidade e desempenho do IASC em relação ao que foi proposto diante de sua criação pela resolução 46/182. Por fim, descreve algumas recomendações para os membros e parceiros do IASC para fortalecer seus mecanismos tanto nas suas sedes (em Nova Iorque e em Genebra) quanto nas operações de campo.

Para fins de análise desta subseção, será levado em consideração apenas alguns excertos considerados relevantes para a continuidade da pesquisa no próximo capítulo analítico. Este relatório é importante para o presente estudo pois fornece dados, apresenta uma análise pertinente, e que pode balizar a compreensão acerca do trabalho do IASC no Haiti. Nenhuma outra revisão externa do IASC foi publicada de 2003 até o ano desta dissertação.

Sobre a metodologia do relatório, ele foi conduzido de maneira independente, porém, o *Review Management Group (RMG)* foi consultado para informação (este composto por organizações pertencentes ao IASC tais como, UNICEF, UNHCR, WFP e FAO). Foram conduzidas entrevistas com membros representantes e convidados dessas organizações, com representantes de governos com maior número de doações registradas e com organizações

³³ Disponível em:
<http://www.humanitarianinfo.org/iasc/downloadDoc.aspx?docID=2968&type=pdf> Acessado em 15 de Janeiro de 2015.

regionais.

É importante salientar que a eficácia da agência não foi medida no relatório pela melhora do modo de subsistência da população civil afetada nas respectivas sociedades em que o IASC atua. Os autores justificam que um objetivo assim (quantificar a melhora na vida da população) é influenciado por muitos outros fatores do que somente o desempenho do IASC. Segundo eles, uma avaliação nesse sentido requeria muitos outros estudos de cunho sócio-antropológico e político-econômico (JONES, STODDARD, 2003, p.15). Assim, a revisão do IASC feita pelo Centro de Cooperação Internacional engloba uma lista mais limitada de questões, mas que são relacionadas ao sistema de agências envolvidas em uma resposta humanitária e como melhorar sua interação – conforme especificado como objetivo na resolução da Assembleia Geral da ONU 46/182.

3.3 SOBRE O DESENVOLVIMENTO DO IASC

Para os autores do Relatório, o IASC teve um progresso considerável em cumprir seus objetivos, especialmente através do desenvolvimento de sistemas de campo tais como o Sistema de Coordenação Humanitária, Processo Consolidado de Apelo, Processo de Plano de Ação Humanitária em Comum, Planos de Contingência e Missões Inter-agências. O Processo Consolidado de Apelo (CAP do inglês *Common Appeal Process*) e o Processo de Plano de Ação Humanitária em Comum (CHAP do inglês *Common Humanitarian Action Plan*) trazem instrumentos na interação construtiva entre as agências humanitárias e especializadas da ONU e de outros doadores e ONGs. A resolução da ONU 46/182 criadora do IASC já mencionou que processos nesse sentido seriam essenciais, e mais tarde, eles foram formalizados. Segue uma breve explanação sobre alguns deles a seguir.

O CAP, ou o Processo de Apelo Consolidado: O conceito de apelos consolidados foi mencionado pela Assembleia Geral com a resolução 46/182 (que também criou o IASC), declarando que para emergências que requerem uma resposta coordenada, o Secretario Geral garantiria a expedição de apelos consolidados que cobrissem todas as organizações envolvidas e seriam

preparadas para consultas com o Estado afetados. O sub-grupo de trabalho do IASC sobre CAPs, estabelecido em 1998, é responsável por “enfrentar essas questões e considerar as medidas a serem tomadas para corrigir os resultados e fraquezas do processo³⁴”.

Já o CERF, ou o Fundo Central de Emergência, é um mecanismo para assegurar a provisão de recursos adequados para o uso principalmente na fase inicial da reposta humanitária. O *Central Emergency Relief Fund* foi uma inovação nos mecanismos humanitários, permitindo que os governos que alocassem montantes grandes de seus orçamentos estrangeiros humanitários por meio de um mecanismo confiável mesmo não tendo presença no campo das ações ou capacidade de monitorar as doações. Essa opção multilateral atraiu muitos doadores menores a fazerem contribuições e que nunca tinham participado de financiamento humanitário antes³⁵.

Segundo o relatório do CIC, esses processos fazem uma conexão importante entre as decisões políticas da matriz e os resultados do programa de campo do IASC. As sessões do CAP seriam um veículo importante pelo qual se discute guias de políticas entre agências, muitas vezes resultando em mudanças no programa e nas prioridades. O relatório mostra, também, que o CAP tem trazido bons resultados até para não-membros do IASC, como a USAID (*United States Agency for International Development*) e o ECHO (*European Community Humanitarian Office*), que afirmaram usar o CAP para informar seus próprios padrões de gastos, decisões e recomendações às suas matrizes.

Já o Plano de Contingência é uma ferramenta para a alocação de responsabilidades e tem sido parte de operações humanitárias por muitos anos. Segundo o relatório, o IASC contribui com um plano entre agências e comunidades e muitos países estão usando o aconselhamento fornecido pelo IASC nesses termos, que incluem uma leitura da literatura existente em

³⁴ Retirado do *IASC Sub Working Group on the Consolidated Appeals Process TERMS OF REFERENCE*, disponível em: <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/downloadaddoc.aspx?docId=5796> Acesso em 25 de Abril de 2015.

³⁵ Retirado do *The State of humanitarian system*, 2014, p. 16. Disponível no <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/downloadDoc.aspx?docID=6632> . Acesso em 25 de Abril de 2015.

sistemas de planejamento de contingência e uma abordagem em como fortalecer os mecanismos da ONU ao longo do tempo.

O relatório aponta que o IASC poderia ser enfraquecido por alguns fatores, tais como um declínio dos recursos disponíveis para a distribuição de comida, ou até mesmo uma mudança na lei relativa ao direito dos refugiados. Porém, apontam que há evidências de que a coordenação de campo melhorou, pelo menos entre as agências do sistema da ONU e em conjunto com as maiores organizações internacionais. Segundo o relatório, o IASC tem contribuído claramente para essa melhora. Os esforços do IASC nessa esfera foram parte de uma tendência mais ampla em direção a aceitação do conceito e espírito de coordenação para os quais o Secretário Geral da ONU, o Comitê Executivo para Assuntos Humanitários (ECHA), o Grupo das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDG) e as ONGs passaram a valorizar.

Por outro lado, o relatório aponta que há menos evidência de progresso em resolver problemas permanentes relacionados a lacunas nos comitês de trabalho, competência e problemas sistêmicos foram identificadas. Ao cuidar de questões como a transição do alívio para o desenvolvimento, pessoas internamente deslocadas (IDPs), a interface entre atores humanitários e militares, entre outros, o IASC tende a produzir saídas que, segundo eles, “passam longe dos problemas reais” (JONES, STODDARD, 2003, p.25).

O relatório também avaliou a maneira pela qual o IASC trabalha com uma série de outros mecanismos de coordenação e atores externos e aconselha que, para as organizações não-governamentais e outros atores humanitários chaves, como doadores, atores políticos e das operações de paz da ONU, atores do setor privado e organizações regionais, sejam aplicadas dois tipos de abordagem: ao nível da matriz, a criação de mecanismos de diálogo com as respectivas comunidades, especialmente em questões de políticas; e no nível de campo, uma abordagem flexível guiada pelas equipes do IASC no país e os Coordenadores Humanitários, para a inclusão de vários desses atores na coordenação interna no país com mecanismos apropriados ao contexto (JONES, STODDARD, 2003, p.26).

O relatório identificou alguns desafios sendo enfrentados pelo IASC. Há uma dificuldade em gerenciar a previsibilidade e flexibilidade das ações, tensão

entre aprofundar relações com agências existentes ou ampliar o número de membros participantes. Segundo eles, o IASC enfrenta desafios quando gerencia processos de inclusão e consulta em uma crise humanitária, pois busca autonomia de decisão, mas valida a importância de seus membros. Haveria também uma tensão para balizar as políticas da matriz, que englobam problemas globais, e trabalho de campo operacional, que foca em questões mais específicas de cada local.

3.3.1 Sobre as conclusões do relatório do CIC

As conclusões do relatório trazem considerações sobre a efetividade da agência, sua relevância, valor agregado e sustentabilidade de suas ações. Apesar de estes não serem critérios balizadores de análise desse estudo, as considerações são válidas para reforçar a análise do trabalho de coordenação do IASC no Haiti a ser abordado no capítulo seguinte.

O relatório afirma que IASC fez “progressos consideráveis em estabelecer mecanismos para o trabalho de campo, alocando responsabilidades na geração de mecanismos informais para resolução de problemas”. Porém, seu desempenho em resolver políticas mais abrangentes foi apontado como um ponto a melhorar. Para eles, o desempenho em questões de políticas (humanitárias que o IASC cria), apoio e ética das respostas não têm registro consistente de realizações; somente são registrados os “momentos de sucesso importantes”. Além disso, a obtenção dos resultados tem levado mais tempo do que o esperado.

Quanto a relevância do IASC, o relatório conclui que este é “instrumento criativo para lidar com questões inter-agências” (JONES, STODDARD, 2003, p.75). Porém, sua relevância seria limitada por uma série de fatores. Primeiramente, seria por seus membros serem amplamente representados quando se trata do espectro das Nações Unidas, mas na verdade, os membros do IASC representam uma minoria dos atores humanitários, pois excluem de seus membros ONGs nacionais, doadores, organizações regionais, várias ONGs internacionais não representadas, governos nacionais de países ou regiões em crise ou que tenham passado por ela. Segundo eles, o IASC estaria

limitado por excluir os atores políticos e as operações de paz da ONU, relevantes especialmente dada a proliferação dos Representantes Especiais do Secretário Geral e missões integradas para os seus mecanismos de coordenação. Terceiro, a agência teria uma “aplicabilidade da assistência humanitária em crises estruturais limitada” para as quais os membros do IASC são “cada vez mais chamados a ajudar”. Sobre a interação do IASC com a MINUSTAH do Haiti, que representa um argumento das limitações do IASC segundo o relatório do CIC, será melhor abordada no próximo capítulo dessa dissertação.

Alguns processos importantes do IASC, como o trabalho com os Coordenadores Humanitários, Planos de Contingência, entre outros, provaram ser, segundo eles, sustentáveis e com progresso contínuo. Algumas conclusões mais amplas sobre o desempenho do IASC segundo o relatório trazem evidências de progresso constante e estável rumo a objetivos importantes. Segundo eles, o IASC atingiu um importante ponto de maturidade, um ponto do qual um processo real e sustentável é possível, dada a vontade política. O relatório mostrou autores impressionados com a “consistência dos esforços para atingir esse progresso, pela dedicação e energia e por situações repetidas nas quais um número pequeno de indivíduos comprometidos conseguiram usar o IASC para gerar mudanças mais amplas” (JONES, STODDARD, 2003, p.70).

Para finalizar, os autores fazem no relatório um número de recomendações sobre como o IASC pode seguir no caminho rumo aos seus objetivos, tais como: defender uma continuidade do trabalho de desenvolvimento de sistema de operações de campo para alocação de responsabilidades e compreender que não pode agir sozinho na resolução de lacunas de competência e mandatos ou problemas sistêmicos (deve identificar parcerias criativas com atores externos). Para eles, o IASC deve implementar algumas mudanças ao seu método de organização das políticas e questões de apoio, desenvolvendo sistemas mais efetivos para implementação de monitoramento, continuar a desenvolver serviços comuns a nível de campo, usar as reuniões regulares marcadas pelo Grupo de Trabalho para reformular questões políticas e de coordenação a nível nacional, implementar acordos

prévios para que hajam reuniões *ad hoc* do Grupo de Trabalho em resposta a crises emergentes, às vezes envolvendo atores externos, desenvolver mecanismos de longo alcance para um diálogo mais amplo, especialmente com ONGs nacionais, implementar os Termos de Referência do Coordenador Humanitário, reverter o caminho pelo qual gerencia a questão de visibilidade, incluindo a relação com o OCHA (JONES, STODDARD, 2003, p.78).

Como já observado anteriormente, não há registros de uma segunda análise externa ao trabalho do IASC, inviabilizando assim uma verificação acerca do desenvolvimento da agência conforme proposto pelo Centro de Cooperação Internacional da Universidade de Nova Iorque. Ademais, seguem-se escassas as publicações de maneira geral sobre o IASC, tanto no meio acadêmico científico quanto nos documentos oficiais das Nações Unidas, o que torna a realização desta pesquisa acadêmica ainda mais relevante. Na sequência, segue uma breve subseção sobre os textos encontrados até os dias atuais na literatura sobre a agência.

3.4 O IASC COMO OBJETO DE ESTUDO ACADÊMICO

O objetivo desta subseção é mostrar o que podemos encontrar na literatura sobre o IASC e seu trabalho em diferentes esferas de atuação mediando a ajuda humanitária. A identificação de fontes bibliográficas sobre o IASC foram encontradas *online* e na citação do IASC em livros, como *Masses in flight*, a serem mencionados na sequência.

A atuação do IASC é analisada no artigo de Dennis McNamara de 2010 intitulado “*Humanitarian Reform and New Institutional Responses*”, por meio do qual ele busca elucidar os avanços obtidos pelo IASC ao longo dos anos contrapondo a crítica do livro “*Masses in flight: the global crisis of internal displacement*” do ano de 1998, quando Roberta Cohen e Francis Deng notam a fraqueza de responsabilidades institucionais claras quanto ao cuidado com as Pessoas Internamente Deslocadas (da sigla IDPs – Internally Displaced Persons em inglês).

À época, Cohen e Deng corroboravam que o IASC havia sido criado pela ONU para “reforçar a coordenação em situações de emergência”, e

lembram que o IASC criou uma força tarefa para cuidar dos IDPs que funcionou somente até 1997, e que representou um avanço no desenvolvimento desses mecanismos de coordenação, porém, “*coordination weak and a comprehensive approach that integrates assistance, protection, and reintegration and development support has yet to be put in place*”³⁶ (COHEN, DENG, 1997, p. 127).

McNamara, que escreveu seu artigo treze anos após a crítica de Cohen e Deng, reforça que inicialmente o IASC foi estabelecido para dar conta dos IDPs em seus países de origem como parte de uma resposta humanitária que ele chama de ‘colaborativa’ até a criação do IASC. O autor lembra que estudos em 2003 mostraram que muitos problemas permaneciam na implementação dessa resposta colaborativa e que para promover a melhora necessária foi lançado o *IASC Policy Package* em 2004.

McNamara salienta ainda que, com uma liderança mais ativa de Jan Egeland³⁷ (que foi Emergency Relief Coordinator de 2003 a 2006), o IASC passou por uma reforma substancial no que tangia o sistema de resposta humanitária, que deixou de focar somente nos IDPs e passou a trabalhar questões relacionadas à parte econômica, revitalizando o Fundo Central de Resposta à Emergência (CERF em inglês, conforme visto anteriormente neste capítulo), aprovado pela Assembleia Geral em dezembro de 2005. Entretanto, ele considera que, apesar dos esforços internos, o desempenho do IASC depende também que os demais atores, tais como governo e organizações que não são da família ONU como a Cruz Vermelha, cooperem tanto no sentido financeiro como político. Ele finaliza que somente superando esses desafios, a comunidade humanitária estaria em posição de assegurar a resposta que milhões de pessoas, deslocadas ou não, lutando pela sobrevivência em locais de desastres e emergências pelo mundo merecem e devem esperar.

³⁶ A coordenação é fraca e uma abordagem que compreenda a integração de assistência, proteção e reintegração e apoio ao desenvolvimento ainda não foi colocada em prática (tradução nossa).

³⁷ Jan Egeland é o Secretário Geral do Conselho Norueguês de Refugiados. Foi Secretário Geral da ONU para as questões humanitárias e Coordenador para Alívio da Emergência (Emergency Relief Coordinator) de 2003 a 2006. Egeland ajudou a reformular o sistema de resposta humanitária global e organizou a resposta internacional ao Tsunami Asiático. Disponível em: <http://www.nrc.no/?aid=9136705> . Acesso em 26 de Abril de 2015.

Já no artigo *“Meeting Humanitarian Challenges in Urban Areas”*, Roger Zetter e George Deikun discorrem sobre o trabalho do IASC na percepção e busca por soluções dos níveis crescentes de deslocamento humano em áreas urbanas e em questões humanitárias, como no caso haitiano. O artigo fala dos estudos de caso feitos pelo IASC para se preparar estrategicamente para isso, dos desafios e oportunidades em potencial que emergiram desse estudo. Os desafios encontrados vão desde a necessidade de preparar todos os recursos em uma comunidade para a resposta humanitária (que é onde a ajuda é procurada primeiramente), no que tange as ações coordenadas com órgãos públicos até a disponibilização de imagens de satélite para que se possa mensurar os danos físicos, até a segurança, proteção e abrigo das populações afetadas. No artigo, os autores concluem que todos os atores humanitários devem não somente continuar a melhorar e adaptar a resposta humanitária, mas também romper com o formato “padrão” dessa resposta, principalmente quando se trata de localidades urbanas. Eles finalizam que um fator chave que pode cooperar para uma melhor resposta em áreas urbanas é que essas localidades têm infraestrutura social e institucional que podem ser incorporadas à resposta.

E finalmente, o artigo de Sharon Abramowitz e Arthut Kleinman, intitulado *“Humanitarian Intervention and Cultural Translation: a review of the IASC guidelines on Mental Health and Psychosocial Support in Emergency Settings”*, toca em um aspecto importante das respostas humanitárias que muitas vezes é deixado de lado. A necessidade imediata de recursos físicos em emergências muitas vezes sobrepõe uma outra necessidade mais invisível: a saúde mental e psicossocial dos afetados. O artigo recomenda que o IASC formule declarações mais claras sobre o *status* do cuidado psiquiátrico, aconselhamento psicológico e intervenções psicossociais como parte dos direitos humanos em situações de emergência.

Como é possível perceber, a literatura oferece poucas oportunidades de observação e reflexão acerca do trabalho da agência. Não são raras as passagens na literatura sobre respostas humanitárias em que não se faz menção ao IASC. É possível atribuir a isso alguns fatores, tais como certa idoneidade de publicações externas a ONU, que buscam criticar o trabalho da

organização e assim, diminuem a participação de órgãos relacionados a ela; ou talvez pela própria ONU, apesar de colocá-la como “mecanismo único e primordial para a coordenação de emergências humanitárias e criação de políticas”, não tornar o IASC como o conselho protagonista das respostas humanitárias; o que se percebe é a Organização das Nações Unidas abraçando diversos órgãos e iniciativas organizadores externas, porém oriundas de seus países membros (para não citar que seriam primordialmente dos Estados Unidos), e que muitas vezes sobrepõem o trabalho de órgãos como o IASC, como é o caso do IRHC, que será melhor abordado na sequência desta dissertação durante o capítulo três. As conclusões do relatório do Centro Internacional de Cooperação, apesar de antigas, bem como a disponibilidade de literatura encontrada sobre a agência, traduzem-se como sinais importantes na percepção da lacuna existente à credibilidade e efetividade do IASC, e apesar deste não ser o objetivo dessa dissertação, pode ainda ser observado e deve ser registrado.

A continuidade deste trabalho abrangerá uma análise acadêmica sobre o Haiti, sobre a missão de paz da ONU no país, a MINUSTAH, sobre como o IASC atua no contexto da MINUSTAH, ressaltando pontos em comum e divergentes entre essas atuações e por fim, o trabalho de coordenação do IASC na conjuntura haitiana de devastação pós-terremoto. Assim, o capítulo três tem como o foco principal uma análise aprofundada de como ocorre a coordenação da resposta humanitária por parte do IASC em território haitiano após o terremoto de Janeiro de 2010. A contextualização e análise sobre a agência neste capítulo dois se torna essencial para a compreensão da análise do capítulo três.

Dois relatórios encontrados no site do IASC, publicados em Junho de 2010 e Setembro de 2012 (seis e vinte meses após o terremoto, respectivamente) trazem uma descrição por parte da agência sobre a resposta humanitária dos mais diferentes atores ao terremoto no Haiti. Os relatórios intitulados *Response to the humanitarian crisis in Haiti following the 12 January 2010 earthquake* e o *Inter-Agency Real-Time evaluation of the humanitarian*

*response to the earthquake in Haiti – 20 months after*³⁸ trazem diversas informações e deixam margem para uma análise sob a ótica da coordenação dos atores humanitários nesse contexto, conforme será visto mais adiante.

³⁸ *Resposta a crise humanitária no Haiti após o terremoto de 12 de Janeiro de 2010 e a Avaliação em tempo real e Entre-Agências da resposta humanitária do terremoto no Haiti – 20 meses depois* (tradução nossa).

CAPÍTULO 3

4 O IASC NO HAITI

O presente capítulo tem como objetivo analisar como é a atuação do IASC na coordenação da resposta humanitária no Haiti após o terremoto de janeiro de 2010. Este capítulo está estruturado da seguinte maneira: primeiramente, apresenta uma análise dos principais textos encontrados na literatura a respeito do Haiti e da MINUSTAH contextualizando estes objetos importantes da pesquisa; segundo, faz uma análise sobre como o IASC e a MINUSTAH interagem e atuam; e, por fim, uma análise aprofundada de como ocorre a coordenação do IASC em território haitiano.

Para melhor entender o trabalho do IASC no Haiti em sua atual conjuntura, com uma operação de paz presente há mais de 10 anos e com aproximadamente quatro mil organizações humanitárias atuando em território nacional, será necessário fazer um apanhado histórico, político e econômico do país. Ademais, serão discutidas e analisadas abordagens sobre a MINUSTAH, mapeando alguns trabalhos, com o intuito de entender como a missão da ONU interage com o IASC dentro da conjuntura haitiana e será importante relatar a cronologia dos fatos desde a chegada da MINUSTAH.

A MINUSTAH está presente no Haiti desde 2004 e o trabalho da missão pós-terremoto foi árduo. Em termos operacionais, a MINUSTAH ajudou emprestando sua base para os atores humanitários, cuidando do restabelecimento das comunicações pós-terremoto, auxiliando como base para hospitais improvisados e trabalhando em conjunto para a proteção da população civil, conforme pode ser percebido na sequência.

Dois relatórios encontrados no site do IASC, publicados em Junho de 2010 e Setembro de 2012 (seis e vinte meses após o terremoto, respectivamente) trazem uma descrição por parte da agência sobre a resposta humanitária dos mais diferentes atores ao terremoto no Haiti. Os relatórios intitulados *Response to the humanitarian crisis in Haiti following the 12 January 2010 earthquake* e o *Inter-Agency Real-Time evaluation of the humanitarian*

*response to the earthquake in Haiti – 20 months after*³⁹ trazem diversas informações e deixam margem para uma análise sob a ótica da coordenação dos atores humanitários nesse contexto, conforme será visto mais adiante. Diversas passagens de ambos relatórios trazem a MINUSTAH como parte da conjuntura de coordenação trabalhada pelo IASC no Haiti.

O foco principal do capítulo será descrever e analisar como ocorre a coordenação do IASC no Haiti e como ferramenta necessária para atingir tal objetivo, é importante retomar a pergunta-problema da dissertação, que servirá como guia para o desenvolvimento do tema: Como atua o IASC na coordenação da resposta humanitária no Haiti após o terremoto de janeiro de 2010?

4.1 REPÚBLICA DO HAITI

Desde o início de sua história, o Haiti tem enfrentado crises ou situações adversas de várias ordens e, hoje, mais de dois séculos após sua independência (1804), o país permanece em uma situação que requer, de forma permanente, a cooperação internacional. Sua peculiar trajetória o difere inclusive de seus vizinhos caribenhos, tornando-o uma referência importante ao estudar a história latino-americana.

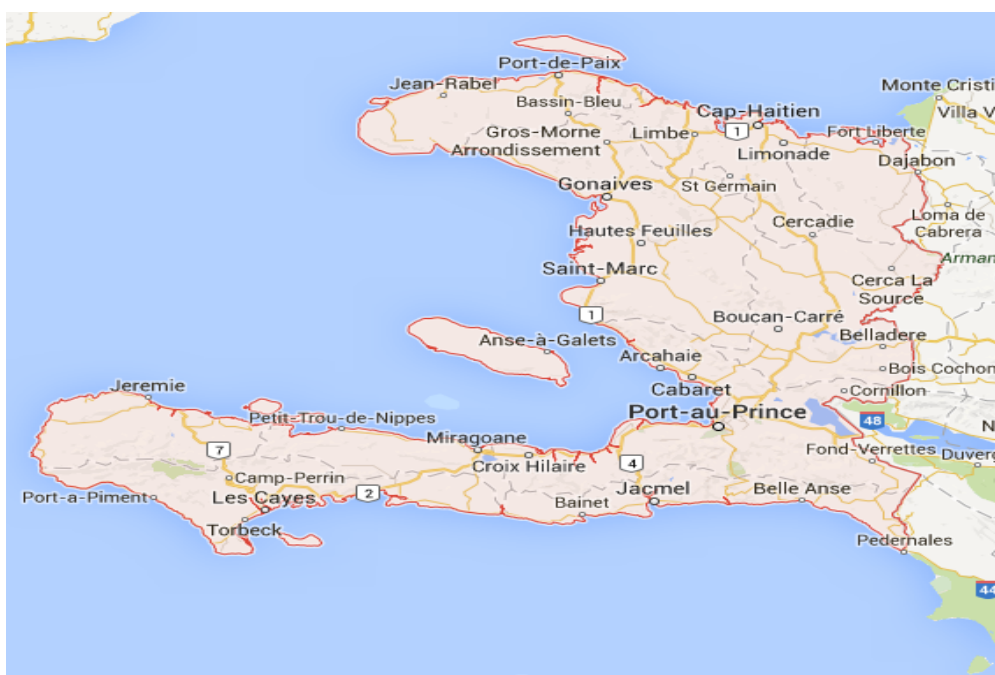
Nesse sentido, a grande inquietação de acadêmicos, diplomatas, políticos e militares que lidam com o Haiti consiste em saber: como um país que já foi denominado de “Pérola das Antilhas” pelas riquezas que produzia, com inteligência e determinação capazes de derrotar o exército de Napoleão Bonaparte e converter-se na “primeira república negra das Américas”⁴⁰, chega ao século XXI em tal situação? como o país vive, por razões geopolíticas e por questões internas, uma situação de degeneração do Estado e propicia a seus cidadãos condições de vida degradantes?

³⁹ *Resposta a crise humanitária no Haiti após o terremoto de 12 de Janeiro de 2010 e a Avaliação em tempo real e Entre-Agências da resposta humanitária do terremoto no Haiti – 20 meses depois* (tradução nossa).

⁴⁰ Por ter sido a rebelião que levou o país à independência liderada e executada por escravos negros, o país recebe a denominação de “a República Negra”, ou “primeira república negra das Américas”.

Há muito tempo, o Haiti é o país que mais recebe, *per capita*, ajuda financeira internacional. Seu nível de desenvolvimento, além de não ter melhorado em dois séculos de independência, agravou-se. Nos últimos anos, o Haiti vem sofrendo as consequências sociais e econômicas de uma crise política iniciada em 2004, cujo ápice é o intrigante afastamento do então Presidente Jean-Bertrand Aristide⁴¹.

FIGURA 2 – MAPA DO HAITI



FONTE: www.google.com/maps

Há pouco mais de 200 anos atrás, o Haiti – então uma colônia da França, cheio de plantações de cana-de-açúcar que sustentava fortunas na França. Para manter esta produção, estima-se que ao longo da história da colônia, aproximadamente um milhão de africanos vieram para o território caribenho (DUBOIS, 2012, p. 5).

O Haiti foi o segundo país das Américas a tornar-se independente de

⁴¹ Há controvérsias quanto à renúncia de Aristide. A hipótese mais aceita é a de que teria ocorrido uma intervenção – por parte dos Estados Unidos e da França, apoiados pela elite local e grupos de oposição – para que o Presidente deixasse o país. V. CHOMSKY, Noam; FARMER, Paul; GOODMAN, Amy. Getting Haiti Right this time – the U.S. and the coup. Maine, EUA: Common Courage Press, 2004.

sua colônia em 1 de Janeiro de 1804⁴². Para entender como isso ocorreu, faz-se uma breve explanação sobre os anos anteriores a revolução. Em agosto de 1791, escravos da plantação de cana do norte da colônia iniciaram uma grande revolta, colocando fogo nas plantações, matando seus senhores de engenho e destruindo todos os instrumentos usados para o trabalho escravo. Os revoltosos tomaram as plantações do norte e convenceram os demais a seguirem na revolta rumo ao sul e, assim, construíram um movimento político. Em dois anos eles garantiram a liberdade de todos os escravos da colônia. Assim, em 1794, o governo francês reconheceu a abolição da escravatura na colônia (DUBOIS, 2012, p. 16).

Entre 1794 e 1801, a colônia de Saint-Domingue (como o território era chamado) permaneceu nominalmente a França, liderada por Toussaint Louverture – um ex-escravo que havia se tornado general do exército. Louverture defendeu o território de invasões Inglesas e manteve o sistema de plantação da colônia. Alguns autores acreditam que ele tinha a intenção de mostrar ao mundo que era possível produzir açúcar e café sem a mão de obra escrava. Porém, em 1795, Napoleão Bonaparte enviou tropas ao território para recuperar o que havia perdido e a população, percebendo uma ameaça de retorno à escravidão, voltou a se unir em batalha. O Haiti foi declarado independente da França em 1804, sendo o primeiro país livre das Americas (DANTICAT, 2010, p. 23). A abolição da escravatura no Haiti inspirou milhares de movimentos abolicionistas pelo mundo colonial europeu, inclusive no Brasil. A colônia portuguesa aqui reprimiu com veemência todos os atos para tal fim inspirados no movimento haitiano. É válido lembrar que a escravidão no Brasil só foi completamente abolida quase 100 anos após o feito no Haiti.

Das vinte repúblicas da América Latina, a segunda menor é o Haiti. Os Estados Unidos, por exemplo, só tinham vinte anos de “idade”, quando a população deste pequeno país (que apesar de pequeno, foi a colônia mais rica da França no século XVIII), lutou por sua independência. Segundo GODDEN (1994, p.15), a guerra contra a França em 1802-03, foi um fator contribuinte para a disposição de Napoleão Bonaparte a vender a Louisiana para os

⁴² O primeiro país a tornar-se independente foi os Estados Unidos em 1776.

Estados Unidos, uma vez que o Haiti foi o primeiro Estado negro do mundo moderno.

É válido citar que a independência do Haiti, apesar de precoce e precursora de tantas outras, custou além de muitas vidas, também muito dinheiro ao Haiti, que endividou-se por muitos anos com a França. Antes mesmo de terminarem de pagar sua dívida, o Haiti foi invadido pelos EUA, conforme será mostrado na sequência.

A União Internacional dos Estados Americanos foi criada em 1910 e foi a primeira organização regional a introduzir alguma institucionalização das relações entre os países da região e visava a limitar a autonomia norte-americana para intervir militarmente nas Américas. É válida a observação que, nos primeiros acordos de cooperação envolvendo Estados e organizações, a preocupação com a paz em abstrato, não apenas com a resolução de conflitos ou crises específicas, faz parte de uma perspectiva mais recente sobre a administração coletiva do sistema internacional (HERZ, HOFFMANN, 2004, p.12).

Embora esta observação não justifique a arbitrariedade ocorrida, contribui para uma melhor contextualização sobre o desserviço prestado pela União Pan-americana à época, pois em 1915 (apenas 5 anos após a sua criação), os Estados Unidos invadiram o Haiti – exatamente o que a organização quisera evitar. Essa ocupação fez parte de intervenções norte-americanas que ocorreram em larga escala no Caribe e que havia começado em 1898 com a ocupação de Cuba e Porto Rico e continuou com a construção do canal do Panamá (terminada em 1914). Segundo Laurent Dubois, autor do livro *Haiti: The Aftershocks of History* (2012, p. 212), “os tempos de guerra serviram como munição política para que homens de negócio dessem um empurrão para esta intervenção”. Porém, esses não seriam os únicos motivos. Dentre eles, é importante lembrar que os Estados Unidos temiam a crescente influência da Alemanha no país e o então presidente Woodrow Wilson ordenou a entrada dos marines americanos no Haiti sem consultar o congresso nacional. A ocupação durou 19 anos. Para DANTICAT (2010, p. 21), a ocupação Americana serviu como incentivo ao início do êxodo haitiano e, desde então, a soberania no país nunca mais foi a mesma:

“No início da Primeira Guerra Mundial, franceses, ingleses e alemães juntaram seus navios de Guerra para proteger seus interesses. O então presidente Woodrow Wilson, cujos interesses incluíam a United Fruit Company e quarenta por cento das ações do Banco Nacional do Haiti, ordenou uma invasão. Quando os fuzileiros navais Americanos desembarcaram no país em julho de 1915 pelo que seria uma ocupação de 19 anos, guerrilheiros haitianos, chamados Cacos, organizaram ataques contra as forças americanas a partir de Bel Air (DANTICAT, 2010, p.22)”.

Já Verenhitch (2008, p. 42) observa que, nesse período, deve-se reconhecer razoável progresso das condições de vida no Haiti. Segundo ela, havia certa estabilidade econômica, com a construção de escolas e hospitais, assim como grandes obras públicas, como o Palácio Nacional. As finanças públicas foram ordenadas e teve início uma “tímida modernização econômica com a introdução de empresas transnacionais”. Por outro lado, foi estabelecida uma força repressiva, a Guarda Nacional, a fim de preservar os interesses da elite, classe minoritária. A ocupação terminou em 1934, devido à *política da boa vizinhança* introduzida nos Estados Unidos pelo presidente Roosevelt. Em 1946, houve uma greve geral no Haiti, devido às más condições de vida no país, em especial à falta de empregos. A comoção gerou inúmeras mortes. Os militares dissolveram as Câmaras Legislativas e ocuparam o poder. Nesse contexto, tem início a Era Duvalier, com a chegada ao poder de François Duvalier, seguido por seu filho, Jean-Claude.

Em 1957, François Duvalier, conhecido como Papa Doc, foi eleito presidente do Haiti, dando início a um período muito sombrio para o país. Papa Doc fez uso de um aparato militar que repreendia e perseguia a oposição e a Igreja Católica, torturando e assassinando muitos de seus opositores. A repressão era encabeçada pela milícia secreta dos Tontons Macoutes⁴³, cuja tradução é “bichos papões”. Após o assassinato de Papa Doc, em 1971, seu filho, Jean Claude Duvalier, também conhecido por Baby Doc, assumiu e deu continuidade ao regime imposto pelo pai e governou até 1986, quando foi

⁴³ Tonton Macoutes: batalhão de homens e mulheres brutais, agressivamente recrutados entre os pobres das áreas urbanas e rurais do país. Ao se juntar aos *macoutes*, os recrutas recebiam um cartão de identificação que mostrava sua ligação com Papa Doc Duvalier, um uniforme jeans azul, um 38 e o privilégio de fazerem o que quisessem (DANTICAT, 2010, p. 51).

deposto por um golpe comandado pelos militares que tomaram o poder, sucedendo-se no governo por vários anos (VIANA, 2009, p. 25).

A esperança de redemocratização surgiu em 1990, quando, pela primeira vez, o povo haitiano participou de eleições democráticas, em que puderam escolher livremente pelo voto seus candidatos. O candidato eleito com 67% dos votos foi Jean Bertrand Aristide, padre católico que se destacou por pregar a Teologia da Libertação⁴⁴ contra a ditadura de Baby Doc e seus sucessores militares. Não obstante, poucos meses depois (em 1991), Aristide foi deposto por um novo golpe militar e a ditadura foi restaurada no Haiti. Exilado nos Estados Unidos, Aristide pediu apoio da comunidade internacional para conter a crise e restituir seu mandato (VERENHITACH, 2008, p. 42).

Em 1994, o Haiti foi ocupado por uma Força Multinacional (MNF) e com seu auxílio Aristide conseguiu retornar ao poder em outubro. Foram convocadas novas eleições em 1995. O ex-primeiro-ministro René Préval, membro do partido Lavalas (de Aristide), venceu as eleições presidenciais haitianas com 87,9% dos votos e governou por 4 anos. Jean-Bertrand Aristide foi quem sucedeu Préval nas eleições diretas de 2000, chegando pela segunda vez ao poder. Porém, desta vez, sua legitimidade foi questionada pela oposição política e também por setores da sociedade civil, que alegaram fraude no pleito, já que este contou com os votos de apenas 10% da população (VIANA, 2009, p. 25).

No final de 2003, seu governo começou a enfrentar forte crise, com a eclosão, por todo o país, de manifestações que o acusavam de fraude eleitoral, corrupção e envolvimento com o tráfico de drogas. Estas eram promovidas pelo Grupo 1845, composto por diversos segmentos da sociedade, entre eles estudantes, jornalistas, comerciantes e políticos da elite conservadora do país

⁴⁴ De raízes essencialmente latino-americanas, a Teologia da Libertação rompe com as influências eclesiais européias, evidenciando “os limites de uma universalidade abstrata que fosse simplesmente importada e não recriada de dentro das condições da América Latina”. (FERRÉ, 2007, p. 91) Segundo Ferré, essa corrente consiste em “[...] uma ruptura com um certo clima teológico pacífico, que se mede com os problemas colocados pelas sociedades opulentas. É uma politização da teologia, já que o lugar principal da luta social do homem com o homem é a política, mesmo que seja verdade que a política não esgota jamais a totalidade humana” (grifo nosso). FERRÉ, Alberto M.; METALLI, Alver. A América Latina do Século XXI. Rio de Janeiro: Vozes, 2007. p. 91-92.

(LEYBURN, 1998, p. 19).

A insurreição foi se intensificando até que os rebeldes tomaram as principais cidades do norte e em Gonaïves iniciaram-se conflitos sangrentos. Em 29 de fevereiro, encurralado pelos rebeldes, que exigiram sua renúncia, Aristide deixou o poder e embarcou para a África, sob os auspícios dos Estados Unidos e da Organização das Nações Unidas (ONU). Assumiu então o poder interinamente o presidente da Suprema Corte, Boniface Alexandre, que autorizou a entrada de tropas internacionais no país, conforme veremos na subseção seguinte (VIANA, 2009, p. 25).

Nos últimos dois séculos, o impasse entre a classe dominante e a população haitiana levou a hábitos políticos devastadores. Com o tempo, convencidas de que as massas não estavam prontas para participar da vida política, as elites governamentais haitianas organizaram instituições estatais que excluem a maioria dos haitianos de um envolvimento político formal. Embora entusiastas de reformas políticas ocasionalmente pressionassem para uma democracia mais liberal, as elites sempre fechavam as portas sempre que a questão de compartilhar o poder político com a população rural vinha a pauta. Um simples fato ilustra a profundidade dessa exclusão política. A maioria dos haitianos fala o creôle, uma língua nascida do encontro do francês e várias línguas africanas do século XVIII. Porém, até 1987, a única língua oficial do governo era o francês, que somente uma minoria no país podia ler ou até mesmo entender. Por quase toda a história do Haiti, a maioria da sua população não conseguia literalmente ler as leis sob as quais eram governados (LEYBURN, 1998, p. 47).

Segundo Dubois (2012, p. 365), mesmo anos após a queda dos Duvalier, os haitianos ainda são “mais objetos do que sujeitos da ordem político e econômica sob a qual vivem”. Para ele, a capacidade de dar forma às direções tomadas pelo país seguem extremamente limitadas, pois “as eleições, que entendidas como uma pré-condição para a estabilidade política, são ocasiões de conflitos políticos violentos e a população não tem controle sobre os governos estrangeiros e as organizações, que de muitas maneiras tomam as decisões no Haiti”.

A resposta do sistema internacional como um todo para a situação de

fragilidade econômica, social e política do Haiti será melhor detalhada a seguir.

4.2 MINUSTAH (MISSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ESTABILIZAÇÃO DO HAITI)

“When Haiti in February 1990 sought assistance from the Organization of American States (OAS) and the United Nations for elections, the challenges to genuine democracy in Haiti were immense. Ever since gaining independence from French colonial rule in 1804, Haiti has been unable to establish a stable political system. The tradition of ‘one-man rule’ flourished through a system of institutional corruption. The US occupation, which lasted from 1915 until 1934, failed to produce a more responsive governing system. The notoriously brutal Duvalier dynasty, ruling Haiti from 1957 until 1986, was the culmination of almost two centuries of misrule. Haiti thus became a prime example of what William Reno has labeled a ‘shadow state’, in which the rule of law is replaced by personal rule and privatization of state assets, in which the ruler, often propped up by a superpower patron, had no interest in nurturing taxable autonomous economic actors, and instead preyed on their own population” (VON EINSIEDEL, MALONE, 2006, p.22).

No dia 29 de fevereiro de 2004, o então presidente do país, Jean Bertrand Aristide partiu para o exílio em um avião norte-americano. Nesse mesmo dia, a resolução 1529 do Conselho de Segurança das Nações Unidas autorizou a entrada da Força Interina Multinacional (da sigla em inglês MIF) composta por norte-americanos, franceses, canadenses e tropas chilenas. Três meses mais tarde, a MIF foi substituída por uma missão de paz (VON EINSIEDEL, MALONE, 2006, p.48).

Em 30 de abril de 2004, sob a recomendação do Secretário Geral das Nações Unidas, a Resolução no 1.542 do Conselho de Segurança da ONU autorizou a criação da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti. Seus objetivos estão previstos no item 7 da Resolução e suas principais metas eram as seguintes: garantir um ambiente estável e seguro que possibilitasse um processo político e constitucional no Haiti; assessorar o Governo Transitório na monitoração e reforma da Polícia Nacional do Haiti (PNH); promover o desarmamento, a desmobilização e a reintegração (DDR) de todos os grupos armados; proteger a população civil; apoiar o Governo Provisório e prover assistência no que diz respeito aos direitos humanos e combate à sua violação; auxiliar o Governo Provisório na promoção de um

diálogo reconciliatório de abrangência nacional⁴⁵. O Conselho de Segurança na Resolução à época equipou a MINUSTAH com um força tarefa de 1662 policiais civis e 6700 militares.

FIGURA 3 - MINUSTAH



Fonte: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/>

É válido lembrar que essa não era a primeira vez que a ONU realizava intervenção com o envio de uma missão ao Haiti. A primeira missão da ONU para o país foi enviada em fevereiro de 1993. Tratava-se da Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH), que durou até 1996. Seguiu-se a ela um desfile de siglas, perfazendo nada mais que quatro missões de paz que antecederiam a MINUSTAH: Missão de Apoio da ONU no Haiti (UNSMIH), de 1996 a 1997, Missão da ONU de Transição no Haiti (UNTMIH), durante o ano de 1997 e, por último, a Missão da Polícia Civil das Nações Unidas no Haiti (MIPONUH), que durou de 1997 a 2000 (VIANA, 2009, p. 44). É válido citar também que neste período o Conselho de Segurança da ONU enviou ao Haiti algumas missões de inspeção territorial na comunidade local. Ao todo foram três visitas: em 2005, 2009 e 2012. Como de costume, foram formalizados e disponibilizados através do site das Nações Unidas relatórios detalhados

⁴⁵ Extraído do texto da Resolução no 1.542 do Conselho de Segurança da ONU. Disponível em: www.minustah.org/pdfs/res/1542_en.pdf. Acesso em 15 de Janeiro de 2015.

dessas missões. Com esses documentos, é possível observar os mais variados aspectos da sociedade civil haitiana no período, como a educação, a segurança e a saúde pública.

Sem dúvida, Aristide foi uma das peças-chave da conjuntura que culminou com a MINUSTAH. Entretanto, o ex-presidente e seus dois conturbados e incompletos mandatos não são a causa única da chamada crise haitiana. Esta deriva, como foi mencionado, de séculos de lutas internas e do isolamento do país no sistema internacional; fatores que, somados às questões inerentes a esse processo, estabeleceram um quadro de crise endêmica e desgaste sistêmico das estruturas internas e das relações internacionais do país (VIANA, 2009, p. 40).

A crise haitiana somente pode ser compreendida através de um olhar retrospectivo aos 200 anos que se iniciam com a independência do país e culminam com a renúncia então Presidente Jean-Bertrand Aristide, em 2004 – e a consequente intervenção da ONU no país. A crise política agravou-se pelas consequências oriundas de décadas de crise sócio-econômica, responsáveis por uma persistente miséria e por condições desumanas de vida no país: falta de comida e água; precaríssima distribuição de energia elétrica; insalubridade, com toneladas de lixo ocupando as ruas das principais cidades do país; nível de desemprego superior a 80% da mão-de-obra ativa (DUBOIS, 2012, p. 298).

O Haiti é uma das nações mais pobres do hemisfério ocidental. O país sofre de uma situação complexa caracterizada por altos índices de pobreza rural e urbana, estruturas fracas de governo, crime organizado e rompantes esporádicos de violência tão bem como um nível elevado de degradação ambiental. Segundo LUNDHAL (2013, p.40), *“the Haitian state has been constantly ruled by a kleptocracy, the people never trusted the public institutions and a double gap was furthered between the State and the citizens, as well as between the elites and the masses”*⁴⁶.

A magnitude de 7.0 do terremoto que abalou o país em 12 de Janeiro de 2010 tristemente aumentou a vulnerabilidade do país. Enquanto o número exato de vítimas e mortos talvez nunca seja conhecido, o Governo estima que

⁴⁶ “O Estado haitiano tem sido constantemente gerido por uma cleptocracia (uma democracia dissimulada), as pessoas nunca acreditaram nas instituições públicas e uma lacuna foi aprofundada entre o Estado e os cidadãos bem como as elites e as massas” (tradução própria).

222,750 pessoas (2% da população) perderam a vida e outras 300,572 sofreram algum dano físico. Com uma população total de aproximadamente 10 milhões de pessoas, o número de cidadãos afetados diretamente pelo terremoto é estimado em 3 milhões de pessoas. Antes do terremoto, 55% da população haitiana vivia com menos de US\$ 1,25 por dia e somente 51% da população rural e 70% da população urbana tinham acesso a água potável e 32% do total da população tinha acesso a saneamento básico adequado (sendo 18% dessas pessoas em áreas rurais)⁴⁷.

A capacidade de coordenar e liderar uma resposta emergencial ao terremoto por parte do governo haitiano, tanto em nível municipal quanto nacional, foi significativamente reduzida pela destruição de prédios oficiais e pelo afastamento de seus servidores civis por morte ou danos físicos, quando estes priorizaram suas próprias famílias de imediato (DUBOIS, 2012, p. 92).

Não seria equivocado crer que a resposta da comunidade humanitária ao terremoto que atingiu o Haiti em 12 de foi um desafio sem precedentes. Segundo o relatório do IASC da Avaliação em Tempo Real do Haiti (2010. p. 10), este foi o desastre em larga escala que mais exigiu uma resposta internacional dos mais variados setores, representando, assim, “o maior teste de capacidade, recursos, prontidão de resposta e *modus operandi* da comunidade humanitária global”. A devastação causada pelo terremoto foi um agravante à situação do Haiti diante da pobreza sistêmica, desafios estruturais, governabilidade fraca e uma exposição constante a inundações, terremotos e outros desastres relacionados. Muitos atores humanitários internacionais já atuavam no Haiti quando o terremoto ocorreu e, juntamente com eles, o governo, a sociedade civil e a MINUSTAH foram severamente atingidos, com perdas de capacidades em recursos e pessoas, diminuindo, assim, a habilidade de resposta dos envolvidos diante da tragédia. Para DUBOIS (2012, p. 56) “a vulnerabilidade da população haitiana só aumentou com o terremoto”.

Em 19 de Janeiro de 2010, uma semana após o terremoto de, aproximadamente, 7.0 graus que atingiu o Haiti, o Conselho de Segurança da ONU emitiu a resolução 1908 em sua reunião de número 6.261. A resolução

⁴⁷ Dados encontrados no relatório Beyond Emergency Relief, disponível em: http://ec.europa.eu/echo/files/evaluation/2011/Beyond_Relief_in_Haiti_en.pdf

expressou o “pesar diante do terremoto devastador e das vidas que foram ceifadas” ao passo que reafirmava o trabalho prévio no Haiti por meio da MINUSTAH e solicitava maior engajamento dos países membros com relação àquele País. Esta resolução encontra-se em anexo.

4.3 O IASC e a MINUSTAH

Antes do terremoto, a comunidade internacional demonstrava fornecer uma extensa assistência humanitária no Haiti, e com essa assistência, pode-se afirmar que o governo haitiano tinha progredido em algumas áreas de desenvolvimento estratégico (DUBOIS, 2012, p. 350); porém essa discussão não será abordada nessa subseção. Com a destruição da infra-estrutura recente e outros danos causados pelo terremoto, é correto afirmar que o desenvolvimento do Haiti foi congelado e, assim, foi necessário que os planos de desenvolvimento a longo prazo fossem revisados.

A MINUSTAH está presente no Haiti desde 2004, e antes do terremoto tinha aproximadamente 8.000 soldados, 2.000 policiais da ONU, 500 civis internacionais, 1.200 civis locais e 200 voluntários da ONU⁴⁸. A capacidade da MINUSTAH de responder ao terremoto foi afetada pela perda de seus participantes, com mais de 100 pessoas mortas e muitas outras feridas entre os atuantes na missão. Como afirma Lundhal (2013, p.13), *“Haiti is today a human emergency: the earthquake provoked the shift from a protected potential crisis into an actual and accelerated one”*⁴⁹. O trabalho da missão pós-terremoto foi árduo. Relatos de militares brasileiros apontam para a difícil tarefa de lidar com a perda de colegas em meio ao cenário de guerra que tomou o país em apenas alguns minutos de tremor.

Dois relatórios encontrados no site do IASC, publicados em Junho de 2010 e Setembro de 2012 (seis e vinte meses após o terremoto, respectivamente) trazem uma descrição por parte da agência sobre a resposta humanitária dos mais diferentes atores ao terremoto no Haiti. Segundo a autora

⁴⁸ Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/facts.shtml>

⁴⁹ “O Haiti é hoje uma emergência humana: o terremoto provocou uma mudança de uma crise em potencial protegida para uma crise de verdade e acelerada” (tradução nossa).

Silvia Hidalgo (2010, p. 7), a presença de militares e também da MINUSTAH, apresentou oportunidades e desafios à comunidade humanitária, pois “o fluxo de milhares de atores humanitários, muitos dos quais mesmo que bem intencionados, não eram necessariamente profissionais ou bem informados e representaram um desafio para a dinâmica de coordenação da resposta humanitária”. Os relatórios intitulados *Response to the humanitarian crisis in Haiti following the 12 January 2010 earthquake* e o *Inter-Agency Real-Time evaluation of the humanitarian response to the earthquake in Haiti – 20 months after*⁵⁰ trazem informações interessantes e deixam margem para uma análise sob a ótica da coordenação dos atores humanitários por parte do IASC nesse contexto, conforme será visto mais adiante.

Como parte do objetivo proposto dessa subseção, faz-se necessária a observação acerca de diversas passagens dos dois relatórios que trazem a MINUSTAH como parte da conjuntura de coordenação trabalhada pelo IASC no Haiti:

*“Effective coordination with MINUSTAH, and with the US and other foreign militaries, was critical for the humanitarian community in the early stages of the response, to fully capitalise on the substantial military and MINUSTAH assets present in the country (IASC report, 2010, p.9)”*⁵¹.

Em termos operacionais, percebe-se, pelos relatórios, que a MINUSTAH emprestou sua base para os atores humanitários, cuidou do restabelecimento das comunicações pós-terremoto, auxiliou como base para hospitais improvisados e trabalhou para a proteção da população civil, conforme pode ser percebido na sequência.

Seria oportuno afirmar que é praticamente impossível encontrar nas

⁵⁰ Resposta a crise humanitária no Haiti após o terremoto de 12 de Janeiro de 2010 e a Avaliação em tempo real e Entre-Agências da resposta humanitária do terremoto no Haiti – 20 meses depois (tradução nossa).

⁵¹ “A coordenação efetiva com a MINUSTAH, e com os militares dos EUA e de outros países, foi critic para a comunidade humanitaria nos estágios iniciais da resposta para capitalizar completamente os recursos militares e da MINUSTAH substanciais presentes no país” (Do relatório *Response to the humanitarian crisis in Haiti following the 12 January 2010 earthquake*, 2010, p.9, tradução nossa).

passagens do IASC algo que desabone o trabalho da MINUSTAH ou sua potencial contribuição à reconstrução do Haiti, em parte por serem ambas iniciativas das Nações Unidas, mas também pelo fato de que a situação emergencial do Haiti necessitava de ajuda de muitos lados, independente de sua origem.

É válido reforçar que a observação de que o intuito deste trabalho ou dessa subseção não é avaliar a efetividade da MINUSTAH, presente no país desde 2004, com o objetivo de restaurar as estruturas políticas e civilizacionais do país como sua própria resolução criadora determina, mas sim, da sua oportuna presença no Haiti após o terremoto. Efetiva ou não previamente a 12 de Janeiro de 2010, a estrutura existente contribuiu sobremaneira para a recuperação emergencial e humanitária haitiana nos meses subsequentes ao trágico terremoto. A resolução 2180 de Outubro de 2014 decidiu estender o mandato de permanência da MINUSTAH até 15 de Outubro de 2015, “sem a intenção de ser renovado novamente”⁵².

Informações extraídas dos relatórios do IASC dão uma idéia de como essa organização de atores é observada e em quais momentos a MINUSTAH operou em conjunto e como apoio:

The Haitian Red Cross has an emergency task force on standby and is pre-positioning emergency relief supplies in 10 municipalities. IOM, MINUSTAH, and OCHA have jointly formed a Critical Incident Response Team to strengthen preparedness to respond in camp settings. Two emergency hotlines—one in Creole and one in French/English – have been set up (IASC report, 2010, p.20).

Segundo o IASC, a MINUSTAH apoiou diversas atividades consideradas bem sucedidas nos cinco primeiros meses após o terremoto, mais especificamente na preparação para possíveis futuras emergências (*emergency preparedness response*) citando como exemplos a disposição por todo o país de 31 centros de distribuição de comida, sistemas de transporte alternativos para evitar rodovias que podem ser bloqueadas por deslizamento de terras, programas chamados *Food-for-Work* e *Cash-for-Work* (Comida por

⁵² Disponível em [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2180\(2014\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2180(2014)). Acessado em 19 de abril de 2015.

dinheiro e Dinheiro por Trabalho, em tradução literal) para ajudar comunidades a se protegerem por meio da criação de barricadas ou barreiras contra enchentes. Em caso de fortes chuvas, os times do IOM (Organização Internacional para a Imigração), da MINUSTAH e do OCHA (Escritório para a Coordenação de Assuntos Humanitários) podiam ser contatados para “avaliar a situação e considerar todas as opções de resposta emergenciais e realocar as populações se necessário” (HIDALGO, 2010, p. 20).

Como mais um exemplo de trabalhos relacionados a MINUSTAH durante a resposta emergencial ao terremoto, é válido citar o PSEA - *The Protection from Sexual Exploitation and Abuse*⁵³ (PSEA), um mecanismo estabelecido no Haiti em 2010, para trabalhar ao lado do time de Conduta e Disciplina da MINUSTAH. O PSEA fez campanha com as demais agências e atores para encorajar e assegurar os mecanismos devidos para que casos de exploração sexual e abusos fossem prevenidos e reportados. Não foram encontrados números ou relatórios que atestassem o trabalho do PSEA.

Em 2011, incertezas e instabilidade política continuaram a afetar o Haiti. O país estava sem governo até outubro daquele ano e o mandato da IHRC (*Interim Haiti Recovery Commission*) expirou neste mesmo mês. Faz-se necessária uma breve explanação sobre o que seria o IHRC. Segundo o site do *US Department of State* (Departamento de Estado Americano) “*the Interim Haiti Recovery Commission (IHRC) is the planning body for the Haitian recovery. To ensure that the reconstruction is Haitian-led, the U.S. Government coordinates all its recovery assistance through the IHRC*”⁵⁴.

Poucas são as informações disponíveis sobre a comissão supracitada, mas já é possível perceber e analisar que as incertezas e instabilidades no Haiti a essa altura tinham razão por diversos fatores já expostos no capítulo 1 dessa dissertação em termos de coordenação, mas é impossível não

⁵³Disponível em: http://www.un.org/en/pseataaskforce/documents/interaction_adressing_psea_haiti.pdf acessado em 15 de Janeiro de 2015.

⁵⁴ “A comissão interna de recuperação do Haiti é o órgão de planejamento da recuperação haitiana. Para assegurar que a reconstrução é liderada pelos haitianos, o governo norte-americano coordena toda sua assistência a recuperação por meio do IHRC” (tradução nossa). Para maiores informações, disponível em: <http://www.state.gov/p/wha/rls/fs/2011/154141.htm> acesso em 15 de Janeiro de 2015.

mencionar que essa comissão patrocinada pelos Estados Unidos se traduz em mais um descrédito da soberania da coordenação das Nações Unidas no Haiti. Uma comissão externa a ONU, sem a menção da mesma, com a descrição de seu mandato como algo muito próximo do que a MINUSTAH e até mesmo o IASC se propuseram a fazer, soa no mínimo, prepotente e adicionalmente, coloca em questão a necessidade da permanência e trabalho da ONU perante a comunidade haitiana. De qualquer maneira, avaliar os objetivos e consequentes feitos dessa comissão não pertencem a esta dissertação, mas fatos como esse contribuem para a continuidade da discussão sobre o problema de coordenação no Haiti.

No relatório emitido pelo IASC vinte meses após o terremoto, percebe-se uma tentativa de ampliar a coordenação com o IHRC como parte de recomendações futuras em termos de coordenação e integração, com o intuito de melhorar a estrutura de uma resposta humanitária de maneira geral: *“Had the IHRC’s mandate been extended, their representation at the HCT (humanitarian country team) should have been promoted and a “humanitarian aid issues” focus area created within the IHRC⁵⁵”* (HIDALGO, 2012, p. 10).

Faz-se válida a observação sobre a multiplicidade de atores envolvidos no Haiti. Além da MINUSTAH (com participantes militares oriundos de 21 países), dos demais órgãos das Nações Unidas, do IASC, tem também a participação direta dos EUA por meio do financiamento da IHRC. Segundo DUBOIS, essa gama de envolvidos e interessados nem sempre atua em conjunto ou se envolve pela mesma causa:

“The institutions, including the UN military mission (MINUSTAH), official US aid agencies, and NGOs and missionary organizations – make up a fragmented and complex network. Their actual functioning and impact are difficult to analyze or evaluate with much precision; indeed, trying to count how many nongovernmental groups are operating in Haiti is itself a remarkable challenge. NGO employees, young volunteers, missionaries, and U.N soldiers from an array of countries with their national flags on their uniforms are a constant presence throughout most of the country (DUBOIS, 2012 p. 366)”⁵⁶.

⁵⁵ “Se o mandato do IHRC tivesse sido estendido, a representação deles junto ao HCT (Time humanitário do país) deveria ter sido promovida e uma área foco em “questões de ajuda humanitária” deveria ter sido criada dentro do IHRC” (tradução nossa).

⁵⁶ “As instituições, incluindo a MINUSTAH, agências de ajuda oficiais dos EUA e as ONGs e organizações missionárias – formam um network complexo e fragmentado. O funcionamento e impacto dessas organizações é difícil de analisar ou avaliar com muita precisão; na realidade,

A abundância de atores exposta por Dubois acima, muitas vezes prejudica a resposta e reforça assim o problema de coordenação enfrentado em operações de paz e, mais especificamente, pelo IASC no Haiti. Na medida que a pesquisa dessa dissertação evolui, confirma-se o pressuposto teórico de que a multiplicidade de atores dificulta a coordenação, porém, percebe-se que não somente a multiplicidade de atores é um fator comprometedor, mas também a presença de órgãos estrangeiros regulamentadores, conforme visto acima com o exemplo do IHRC, que foi claramente inserido no contexto haitiano pelos Estados Unidos.

Assim, retomando parte da discussão teórica do capítulo 1, Paris parte do pressuposto, em *Dilemmas of Statebuilding* (2004), que é da função das operações de paz se encontrarem regularmente e compartilharem informações com todos os atores, procurando a contribuição de todos para o processo de planejamento e para responder ativa e substancialmente aos pedidos de cooperação. Ele cita como exemplo de atores os doadores bilaterais e multilaterais, incluindo o Banco Mundial e o FMI, bem como ONGs e Militares não liderados pela ONU enviados por seus Estados, sob tutela de organizações regionais como parte de uma coalizão *ad hoc*; o corpo diplomático e outros atores políticos regionais ou internacionais; o comitê internacional da Cruz Vermelha e outros componentes do Movimento Internacional, bem como atores humanitários independentes, como ONGs humanitárias (PARIS, 2004, p. 73).

Segundo Paris, alguns atores buscam agendas independentes, que podem ou não coincidir com as prioridades estratégicas identificadas pelas operações de paz como a MINUSTAH e podem operar de acordo com prazos diferentes ou métodos de trabalho, ou podem simplesmente não serem capazes de engajar-se em cooperações intensivas devido a natureza periódica do seu engajamento no país (PARIS, 2004, p. 73). A comunicação entre atores e o gerenciamento de informações na resposta humanitária do Haiti serão abordados com maior detalhe na próxima subseção.

tentar contar quantos grupos não-governamentais estão operando no Haiti já é por si só um desafio notável. Funcionários de ONGs, jovens voluntários, missionários, soldados das Nações Unidas, de uma coleção de países com suas bandeiras nacionais nos seus uniformes são presença constante por todo o país” (tradução nossa).

A qualidade da comunicação entre as agências internacionais e o governo em relação a população pode ser considerada problemática não somente após o terremoto, mas também durante a epidemia de cólera que atingiu o país em consequência de tamanha vulnerabilidade⁵⁷. Quando se trata de risco à saúde da população, que é item primordial para o sucesso de uma operação, é possível sentir o reflexo direto na qualidade do trabalho de todos os atores. Segundo a organização *Urgence Réhabilitation Développement*, “frustrações com a ajuda internacional, quando sua morosidade é perceptível, podem levar a violência. Apoiar o fortalecimento da capacidade do governo em gerenciar a comunicação em momentos de crise deve ser melhorada no processo⁵⁸”.

Sobre um possível alinhamento da MINUSTAH com o governo, é válido retomar Richmond (2004, p. 90), que afirma no capítulo 1 que as operações de paz da ONU teriam como lema “a paz como governança”, por meio da criação de um consenso, baseado em uma intervenção militar que ele considera “pseudo-consensual” seguida de uma intervenção de atores variados trabalhando para construir um estado liberal.

Ele argumenta que a responsabilidade da construção da paz democrática fica somente a cargo da vontade e dos recursos de atores ultra-liberais, construindo estados em que uma paz virtual, ou seja, vista de fora, é uma justificativa suficiente. Segundo ele, existe um otimismo extremado sobre a habilidade e vontade desses atores (cujos objetivos muitas vezes se conflitam) para abraçar uma agenda estratégica e em comum, reafirmando a percepção que o fortalecimento das capacidades do governo haitiano ficaram de lado (RICHMOND, 2004, p. 95).

Não é preciso ser tão descrente como Richmond ou tão estratégico como Paris para entender que os problemas de coordenação do IASC na

⁵⁷ A epidemia de cólera no Haiti foi considerada a pior da história contemporânea pelo Centro Norte-Americano de Controle de Doenças e Prevenções. Desde o início da epidemia em Outubro de 2010 até 21 de Fevereiro de 2015, foram registrados 731.880 casos de cólera, incluindo 416.757 hospitalizações com 8.741 mortes registradas. O índice de morte pela doença no país segue sendo 1.2%. Disponível em: http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=29234+&Itemid=999999&lang=en. Acesso em 19 de Abril de 2015.

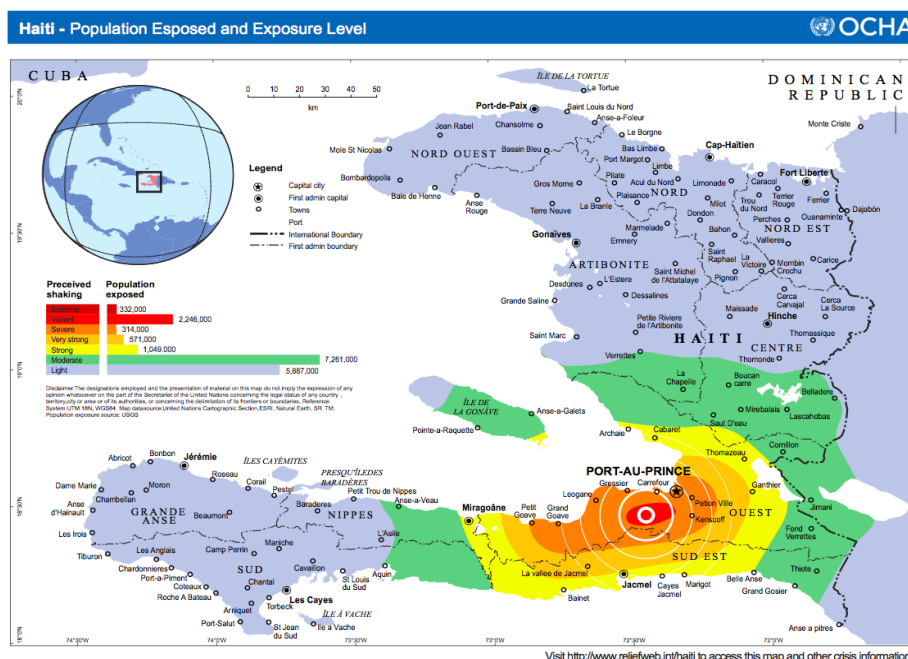
⁵⁸ Beyond Emergency Relief in Haiti: Jan 2011, p. 5. Disponível em http://ec.europa.eu/echo/files/evaluation/2011/Beyond_Relief_in_Haiti_en.pdf

resposta humanitária vão além da conjuntura haitiana. Uma operação dessa magnitude, com a multiplicidade de fatores atenuantes e lideranças compartilhadas, contribui sobremaneira para o aumento das dificuldades. Não se trata de esperar uma resposta humanitária perfeita, mas sim de encontrar o melhor e mais bem trabalhado denominador comum que se puder alcançar. Os problemas de coordenação enfrentados pelo IASC na realidade haitiana após o terremoto serão melhor analisados na sequência.

4.4 ATUAÇÃO DO IASC NO HAITI

Após o terremoto de 12 de Janeiro de 2010 que matou mais de 200.000 pessoas no Haiti, o número de atores humanitários presente em território nacional aumentou substancialmente, e essa ajuda, que entendida como benéfica e essencial, também precisava ser coordenada devidamente. O terremoto, que aprofundou os problemas do país e destruiu a maior parte da infra-estrutura de Porto Príncipe, deixou milhões de haitianos sem moradia. Ademais, o terremoto expôs ao mundo a inaptidão do Estado haitiano de ajudar sua população em tempos de crise.

FIGURE 4 – MAPA DO TERREMOTO NO HAITI



FONTE: www.reliefweb.int/haiti

Antes de seguir com o problema da coordenação, é preciso avaliar a pertinência da hipótese levantada no início deste trabalho sobre os obstáculos encontrados na conjuntura haitiana que refletem na questão de coordenação de todas as instâncias envolvidas na resposta humanitária. Para além dessa observação, é válido abordar quais seriam esses obstáculos e como estes afetam o trabalho de coordenação do IASC.

Segundo Dubois (2012, p.367), nada do que aconteceu no Haiti durante os últimos duzentos anos tem sido inevitável. Para ele, a situação atual do Haiti é a “culminação de uma combinação de escolhas históricas que remetem ao início do país como uma colônia francesa de plantações”. O Haiti seria uma consequência de caminhos que líderes políticos poderosos bem como instituições, de dentro e fora do país, que “ignoraram e oprimiram as aspirações da maioria no Haiti”.

O cenário haitiano pós-terremoto assemelhava-se muito ao de uma guerra de grandes proporções. Com o passar das horas, ajuda internacional chegava por todos os lados: terra, água e ar. O Haiti, com sua história conforme visto no início deste capítulo de conflitos internos, instabilidade política, econômica e social, mergulhou em um estado de caos absoluto. Uma agência como o IASC, formada por diferentes atores da ONU e atuante em diversos cenários, viu-se diante de uma questão antiga: como cooperar para que toda a ajuda recebida no Haiti (estima-se que em 2010 o Haiti tivesse cerca de 4 (quatro) mil organizações operando em território nacional) efetivamente trabalhasse para a recuperação do país?

A resposta emergencial global forneceu assistência ao país nos dias e meses após o desastre, como uma força tarefa de governos e organizações mobilizadas para tentar contribuir para a reconstrução do país. Entretanto, está cada vez mais claro que as dificuldades de reconstrução são parte de problemas mais profundos e antigos: o choque de uma história longa de conflitos internos e pressões externas que deixou a população do Haiti vulnerável e exposta. A população haitiana carrega em suas raízes uma história de total descentralização política e uma visão diferente do que seria democracia. A crise haitiana atual pode ser compreendida somente através de

um olhar retrospectivo aos 200 anos que se iniciam com a independência do país e culminam com a renúncia então Presidente Jean-Bertrand Aristide, em 2004 – e a consequente intervenção da ONU; Todos esses obstáculos confirmam a hipótese de que da conjuntura haitiana contribui para o problema de coordenação do IASC em seu território, porém, é preciso considerar os demais fatores a seguir, que juntamente com a hipótese, contribuem para o problema de coordenação enfrentado pelo IASC no Haiti.

4.4.1 A coordenação de atores humanitários no Haiti

O IASC tem enfrentado no Haiti um problema de coordenação. Para a coordenação na reconstrução de Estados, é necessário um equilíbrio entre muitos fatores, tais como o trabalho e organização do governo local, a atuação de organizações e agências, uma dose de nível de hierarquia para fomentar a colaboração e uma comunicação efetiva entre todos eles conforme visto no capítulo 1. Em outras palavras, preservar a flexibilidade da estrutura internacional já formada por diversos atores e agências ao passo que alguma medida de liderança *top-to-down* é mantida: “What is needed, in short, is a “directed” network (of actors) that more effectively combines elements of hierarchy and decentralized autonomy⁵⁹ (DUBOIS, 2012, p. 366)”.

Para analisar e ajudar a identificar os problemas de coordenação enfrentados pelo IASC no Haiti, é pertinente utilizar como base teórica autores como Roland Paris (2004) e Oliver Richmond (2010) já expostos no início deste trabalho, que tratam, por exemplo, da coordenação de missões de *statebuilding*. Quando se fala em *statebuilding coordination*, entende-se que o objeto do Inter-Agency Standing Committee se encaixa como parte desse aparato de *statebuilding*, pois atua em cenários similares, não necessariamente oriundos de guerras (como é o caso do Haiti), mas também de desastres naturais com necessidades humanitárias.

Números e porcentagens ilustram em caracteres o cenário haitiano pós-terremoto, porém, alguns exemplos podem ser pertinentes para melhor

⁵⁹ “O que é necessário, em suma, é uma rede “direta” (de atores) que combine com mais efetividade elementos de hierarquia e autonomia descentralizada” (tradução nossa).

contextualizar a discussão a seguir:

“O terremoto sem precedentes no Haiti causou um choque na população. O medo e a incerteza sobre o estado de familiares e amigos foi agravado por um stress adicional uma vez que não havia equipamento apropriado e suficiente para retirar as pessoas dos escombros; quando resgatados, não haviam hospitais suficientes que tivessem resistido ao tremor ou para os quais o acesso estivesse livre, uma vez que as estradas e ruas estavam bloqueadas; assim, a assistência imediata se limitava a primeiros socorros. Como o número de mortos era mais alto que a capacidade existente de serviço funerário, os sobreviventes ficaram, em muitos casos, rodeados de corpos jogados nas ruas por muitos dias até que as autoridades pudessem retirá-los” (Response to the Humanitarian Crisis in Haiti, 2010, p.9).

Os problemas de coordenação do IASC podem ser percebidos por meio dos relatórios fornecidos e já mencionados anteriormente, emitidos após 5 e 20 meses de trabalho no Haiti pós-terremoto. Estes relatórios fornecem diversos dados a respeito da coordenação de atores, tais como a ação de doadores humanitários, a presença de militares estrangeiros, financiamento e mobilização de recursos, pessoas internamente deslocadas (IDPs da sigla em inglês), governo e autoridades locais, atores do setor privado, acessos e logística, dentre outros, conforme será analisado na sequência.

Sobre a presença de militares estrangeiros, o relatório aponta que a comunidade humanitária e a militar cooperaram produtivamente, porém, havia uma relutância clara em parte da comunidade humanitária para trabalhar com os militares, o que segundo eles “pode ter impedido a coordenação e uso eficiente de todos os recursos disponíveis” (2010, p. 27). O relatório sugere que o engajamento de entidades militares em respostas humanitárias sem conflitos requer uma discussão mais aprofundada; seria apropriado e imperativo que a comunidade humanitária internacional enfrente essa questão com uma visão ampliada, inclusive revisando protocolos já existentes de coordenação civil-militar considerando como melhor utilizar as habilidades das forças militares na tomada de decisões em operações lideradas por atores humanitários. É possível perceber por essa afirmação do relatório a clara percepção sobre a linha divisória do trabalho de cada parte (civil e militar) acabou por distanciar ao invés de maximizar os resultados em conjunto.

Um outro exemplo de problema de coordenação identificado pela

agência seria em relação ao financiamento e mobilização de recursos. O relatório aponta que uma arrecadação rápida de recursos permitiu que as agências humanitárias lançassem programas mais urgentes, tais como telecomunicações emergenciais, logística, alimentação, saúde e abrigo. Porém, os recursos logo deixaram de chegar o que resulta em um problema de coordenação, pois leva a comunidade humanitária a se questionar “como conseguirão manter a capacidade operacional, incluindo lidar com possíveis custos adicionais durante temporadas de chuvas” caso os recursos financeiros não sejam suficientes. O relatório aponta que a resposta inicial conseguiu grande atenção do público e o fluxo financeiro foi grande, porém agora “está apaziguado e tem uma relativa queda no apoio financeiro”. O desafio da comunidade humanitária seria desenvolver uma saída estratégica apropriada com ligação direta aos esforços de recuperação e reconstrução (2010, p. 20).

Um outro dado interessante é sobre a segurança. Mesmo tendo sofrido com a criminalidade antes do terremoto, um elemento a mais teve de ser considerado durante o planejamento da coordenação de segurança entre os atores humanitários e os responsáveis por ela, como a MINUSTAH. A *Prison Civile*, ou a penitenciária de Porto Príncipe, ficou totalmente destruída, permitindo com que 4.000 detentos escapassem e muitas outras instituições de segurança do Estado sofreram danos sérios, o que aumentou ainda mais a insegurança da população e dos atores humanitários (2010, p. 25).

Segundo o relatório do IASC (2010, p. 9), 4.992 escolas (de um total de 23% das escolas de todo país) foram parcial ou totalmente destruídas, deixando mais de 1 milhão de estudantes sem aula e 55.000 professores sem trabalho; ao mesmo tempo, 38.000 estudantes em idade escolar básica e 1.500 professores perderam suas vidas.

Dados dos relatórios do IASC sobre os resultados emergenciais mostram que a ajuda relacionada a provisão de alimentos, itens básicos de saneamento, instalações temporárias para o ensino básico, reencontro de familiares (pais e filhos desenhcontrados), apoio à gestantes, acesso à água potável (que não impediu a trágica epidemia de cólera), entre outros, foram bem sucedidas. Porém, ambos relatórios ressaltam inúmeras vezes o problema de coordenação entre a informação, comunicação e liderança dos atores

envolvidos. Para melhor conectar a análise, dados sobre a percepção das dificuldades de coordenação serão melhor exemplificados a seguir.

Segundo o *Response to the humanitarian crisis in Haiti following the 12 January 2010 earthquake* (p. 20), o HCT – o Time Humanitário do país estabelecido pelo IASC durante a primeira semana de fevereiro – se reunia duas vezes por semana durante a fase inicial da emergência e era liderado pelo HC (Coordenador Humanitário) e tinha a participação de sete agências da ONU, sete ONGs, além da Cruz Vermelha e o Crescente Vermelho Internacional, observadores do Escritório para Observação de ONGs, e algumas vezes, doadores humanitários. O *NGO Observation/Support Office* foi criado em apoio com o ICVA (International Council of Voluntary Agencies), para facilitar a comunicação entre ONGs, criar parcerias com ONGs locais haitianas que não conhecem o sistema internacional humanitário e para garantir que questões de ONGs fossem levadas em consideração. É possível perceber que há pouca ênfase no relatório sobre o trabalho essencial que um escritório como esse pode fazer, bem como não se pode perceber dados que comprovem o alinhamento e resultados sobre o trabalho desse escritório.

Durante as primeiras semanas após o terremoto, o escritório do OCHA foi “reforçado para um apoio dedicado à comunidade humanitária na coordenação entre-clusters (que serão melhor abordados na sequência), gerenciamento de informações e análise, mapeamentos, colaboração civil-militar, coordenação de doadores, defesa e contato com a mídia” (p.23). Conforme exposto na subseção anterior, a MINUSTAH e o OCHA estabeleceram o *Joint Operations and Tasking Centre (JOTC)*, que serviu como um “órgão centralizador para o apoio logístico, técnico e de segurança para apoiar as operações humanitárias evitando a duplicação de esforços”.

Dentro da Coordenação e liderança humanitária, destacam-se alguns itens importantes para melhor compreensão dos desafios de coordenação enfrentados no Haiti:

A Coordenação de clusters (aglomerados) e inter-clusters - Segundo o *Response to the Humanitarian Crisis in Haiti*, a resposta humanitária é dividida em estruturas setoriais, chamadas de *clusters*, do inglês “aglomerados”. Segundo o IASC, para que os *clusters* se tornem operacionais para coordenar o que chamam de “plethora” de

parceiros humanitários, é imperativo que consigam empregar, no estado inicial da resposta, coordenadores experientes e com bons recursos. Para eles, uma área que requer uma melhoria a nível global seria “identificar maneiras efetivas de coordenar desafios entre clusters”, tais como o reassentamento de IDPs (internally displaced persons) no contexto haitiano (Response to the Humanitarian Crisis in Haiti, 2010, p.23).

Gerenciamento de informações – Para o IASC (p.24), houve atraso em compilar e compartilhar informações sensíveis relacionadas ao número, localização e atividades das organizações humanitárias nas necessidades e lacunas de cada setor no Haiti. Como justificativa, o IASC descreve que o atraso poderia ser atribuído à “falta de vontade das agências em priorizar o registro das atividades, principalmente nos estágios iniciais da resposta”. Para eles, os *clusters* precisam fortalecer e expandir suas capacidades em consolidar informações registradas, e o OCHA deve certificar que esteja apto a dar apoio ao gerenciamento de informações entre *clusters* e que pedidos feitos a eles estejam alinhados com os demais para evitar multiplicidade de informações. Segundo o IASC, no início da resposta humanitária no Haiti, as avaliações foram feitas em padrões e métodos diferentes, fazendo com que os esforços para criar uma visão do trabalho entre *clusters* ficassem mais difíceis. A ausência de uma linha de acordo base nesses parâmetros causou uma ruptura na comunicação entre parceiros – mais especificamente entre os atores humanitários e o Governo haitiano. Para eles, a habilidade da comunidade humanitária em fazer avaliações de maneira sistemática e coerente sobre o gerenciamento de desastres ainda requer mais elaboração e a consolidação de indicadores e a corroboração de informações permanece um desafio.

É possível fazer um paralelo a essa observação do IASC com o que sugerido por Paris para a melhor coordenação de missões de *statebuilding*. Para ele (2004, p. 57), o desafio em *peacebuilding* (de fortalecer o as estruturas governamentais haitianas) não é simplesmente “fortalecer” a coordenação, mas sim desenvolver métodos de coordenação que sejam feitos sob medida para as características e necessidades de cada missão, **melhorando o processo de compartilhamento de informações** bem como as disposições hierárquicas existentes (grifo nosso). Nestas circunstâncias, “o

compartilhamento proativo de informações pela missão ainda é importante, mesmo que a intensidade da cooperação seja limitada” (PARIS, 2004, p. 73).

Para corroborar com a afirmação sobre o desafio do gerenciamento de informações, faz-se válida a observação sobre a ajuda humanitária recebida de doadores externos em forma de mercadorias e suprimentos. Segundo o IASC, a operação de resposta ao Haiti recebeu literalmente toneladas de itens de ajuda que eles consideraram inapropriados. Para eles, muitos governos “sentem a necessidade de enviar um avião cheio de mercadorias, por suas políticas internas, e se as doações são ou não apropriadas ou se a organização a recebe-las tem capacidade de distribuí-las não é considerado” (p. 27). O IASC afirma que há uma necessidade de que a mensagem entre todos os atores humanitários seja consistente antes de desastres como do Haiti e que o envio de dinheiro é melhor (cash is best) para apoiar as populações afetadas por desastres. Para DUBOIS (2012, p. 366), a presença estrangeira e as mais variadas organizações operam de maneira “dispersa, descentralizada e muito descoordenada”.

Comunicação e diálogo com as populações afetadas (p.24) - A Avaliação em Tempo-Real do Haiti nota que “a população afetada foi excluída do desenho e da implementação da resposta”, o que sugere uma clara falta de responsabilidade por parte da operação da resposta humanitária. Segundo eles, o que é mais preocupante é que no Haiti, o que eles chamam de “beneficiários”, ou seja, a população haitiana, eram acessíveis, pois não havia conflito ou preocupações relacionadas a segurança. E ainda assim, pouco diálogo com a comunidade afetada aconteceu – e aconteceu em um contexto onde a comunidade humanitária tinha pouca experiência.

É válido lembrar que a comunicação tem sido um desafio no Haiti, pois existe a necessidade da utilização de três línguas e encontrar pessoas que consigam se comunicar com os habitantes locais. O relatório registra uma falta de comunicação em geral com a população afetada, apesar de projetos ou esforços geográficos, “não há canais efetivos para que as pessoas dêem voz às suas necessidades, sugestões ou reclamações”.

Trabalhando em ambientes urbanos (p.25)⁶⁰ – A Avaliação em Tempo Real do Haiti chama atenção que a comunidade humanitária não tem conhecimento ou ferramentas para dar o apoio apropriado para os serviços humanitários em ambientes urbanos. Para eles, há uma necessidade de mais profissionais especializados em lidar com as complexidades desses ambientes, desde que se “esteja em equilíbrio com suas capacidades operacionais”, ou seja, que também exista ajuda suficiente. Para eles, uma questão relacionada a isso na resposta a desastres é o desafio da posse de terras, pois falta entendimento em como lidar com essas questões, algo que realmente causa conflitos internos no Haiti, mesmo antes do terremoto. Essa questão se tornou um desafio real na estratégia do retorno seguro e do reassentamento de pessoas internamente deslocadas no país.

Trabalhando com o Governo, autoridades locais e a sociedade civil (p.26) – Um outro desafio julgado importante de ser salientado nessa dissertação é a relação da comunidade humanitária com todos os aspectos locais de uma resposta. Para o IASC, mesmo com dificuldades de recursos e pessoas capacitadas, “o governo deve ser acionado a ter um papel central na coordenação e liderança da operação humanitária, e há também a necessidade para que se desenvolva um pensamento estratégico a nível global em como conseguir isso de maneira sistemática”. Para eles, a comunidade humanitária também precisa fortalecer seu engajamento com a sociedade civil, particularmente em contextos de desastres repentinos que requerem um fluxo enorme de atores internacionais não familiarizados com o local ou a capacidade, como é o caso do Haiti. É possível perceber registrado no relatório um certo mal-estar entre a população local e a falta de habilidade (ou de vontade) de parte da comunidade internacional em absorver as iniciativas locais. Para eles, “a comunidade internacional humanitária precisa fortalecer seu engajamento por meio do apoio de iniciativas locais, com o objetivo mais amplo de contribuir com a construção da capacidade nacional com a aproximação sustentável da assistência humanitária” (2012, p.76).

⁶⁰ Para mais informações, ver o relatório do IASC: *Meeting Humanitarian Challenges in Urban Areas*, disponível em: <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/downloaddoc.aspx?docID=5615&type=pdf>

Dentre os desafios supracitados, pode-se tirar algumas conclusões. O gerenciamento de informações, a comunicação e diálogo com as populações afetadas bem como o trabalho com o governo, as autoridades locais e a sociedade civil representam os mais desafiadores, pois todos têm uma característica em comum: a comunicação e troca de informações, o que requer uma forte rede de atores para compartilhá-las, ao passo que depende de variáveis de linguagem, vontade, organização e disposição, conforme citado por Paris mais adiante.

É válido retomar Richmond (2004, p.85), que argumenta que algumas práticas pelas quais estados e organizações intervêm em um conflito, atuam a fim de educar os outros aos seus modos de paz, sem necessariamente considerar os modelos de paz que podem servir para o estado em questão, que levam em conta sua experiência, cultura, identidade e localização geopolítica. Faz-se um paralelo ao obstáculo supracitado, visto que o fato de o IASC reconhecer essa lacuna da resposta humanitária sobre preocupar-se com as necessidades dos locais, ou os desejos de seus governantes, seria um efeito consequência de que a comunidade humanitária trouxe ao Haiti um modelo pronto de recuperação, um modelo de democracia ocidental que não procurou se adaptar às necessidades culturais e políticas do Haiti.

Paris (1997, p. 55) corrobora essa argumentação, pois para ele o *peacebuilding* seria “um experimento que envolve transplantar modelos ocidentais organizacionais de sociedade, política e economia para estados devastados pela guerra para controlar o conflito civil”, em outras palavras, o que ele chama de “pacificação por meio de liberalização política e econômica”. Para ele, Estados devastados pela guerra, estando fracos para gerenciar a competição em sociedade, são induzidos ao *peacebuilding* por moldes ocidentais e, nessas circunstâncias, ele defende que os esforços para transformar Estados devastados pela guerra em “democracias de mercado” podem servir para exacerbar ao invés de moderar conflitos sociais, o que não necessariamente acontece no Haiti atualmente (sobre democracias de mercado), mas pode servir como alerta para o futuro do país.

Aos desafios de coordenação apontados pelo IASC, é possível perceber os paralelos com os argumentos teóricos apresentados anteriormente, porém,

não se pode afirmar que a auto-avaliação da agência seja suficiente para que estes sejam entendidos em sua totalidade, e mesmo que extensivamente se esgotasse o tópico, não seria suficiente para encontrar uma resposta para a cooperação humanitária perfeita. Porém, os teóricos citados anteriormente todavia chamam a atenção para questões muito importantes que foram deixadas de lado ou não mencionadas pelo IASC.

Para Paris, existe um otimismo extremado sobre a habilidade e vontade de atores humanitários (cujos objetivos muitas vezes se conflitam) para abraçar uma agenda estratégica e em comum em uma resposta. Lembrando que Paris afirma que ao invés de assumir que “mais coordenação” seria um bem absoluto e necessário, ele acha que coordenação efetiva requer um equilíbrio entre diversos imperativos que competem entre si e que são formados pelas características do local e dos atores a serem coordenados. Para ele, é um equívoco que uma coordenação seja apresentada como remédio sem que se considere as dificuldades e riscos do “tratamento” e isso representa uma das raízes do problema de coordenação (1997, p. 65).

É preciso considerar a interpretação de alguns fatores, como o da conjuntura haitiana e do modelo implementado pelas agências da ONU formadoras do IASC, que replicam os modelos de operação de paz existentes. O conflito interno e os desastres naturais no Haiti deixaram marcas que o cenário internacional desconhece.

É importante reforçar que em um contexto altamente complexo como o Haiti, a comunidade humanitária é confrontada com dilemas e desafios na provisão de assistência. Não deve ser um desafio pequeno identificar os mais vulneráveis e distinguir entre os afetados pelo terremoto aqueles que estejam sofrendo de mais formas de privação sistêmica. Uma questão igualmente desafiadora se dá em relação a identificar e fortalecer conexões entre as operações de alívio e as de reconstrução a longo prazo.

Os relatórios do IASC trazem dados e informações sobre as ações emergenciais pós-terremoto. É válido observar que o IASC não é responsável pela recuperação completa do Haiti, que é carregado de longa história de conflitos internos e pressões externas, mas sim, na sua junção de lideranças na tentativa de cooperação para uma resposta humanitária de alívio. Para

Dubois, (2012, p. 367), *“it is clear that the current aid schemes are simply not working to address larger issues: poverty, ecological devastation, insufficient educational opportunities for the youth who make up the majority of the population and lack of water, food and health care”*⁶¹.

A relação complexa entre oficiais de Estados, líderes da comunidade, empresas e outros grupos estrangeiros presentes no país acaba por frustrar voluntários, e a proliferação de organizações de ajuda diferenciadas – que como já visto, frequentemente não atuam de maneira coordenada ou até mesmo competem entre si – resulta em enormes esforços em duplicidade no Haiti. São grupos diferentes, mas que têm o mesmo objetivo de melhorar o Haiti, carregam consigo diferentes pontos de vista sobre o que exatamente isso significa e como isso pode ser atingido.

Sobre a coordenação da questão humanitária no Haiti, percebe-se a importância do trabalho do IASC em conjunto com demais autores, porém, conclui-se que diversos fatores contribuem para que o IASC tenha uma grande dificuldade em exercer seu trabalho. Alguns autores colaboram para esse entendimento quando identificam que coordenação diversas maneiras de se alcançar um equilíbrio entre os imperativos que competem entre si em um cenário como o haitiano. Assim, é possível concluir que é equivocado que a coordenação seja apresentada como remédio sem que se considerem as dificuldades e riscos de cada local.

É válida a observação conclusiva que, os relatórios do IASC trazem somente as ações emergenciais e primeiros meses pós-terremoto. O IASC não tem meios para viabilizar a recuperação do Haiti, que tem uma longa história de conflitos internos e pressões externas, com uma a população vulnerável e exposta.

⁶¹ Está claro que o esquema atual de ajuda simplesmente não está funcionando para cuidar de questões mais amplas: pobreza, devastação ecológica, oportunidades educacionais insuficientes para os jovens que são a grande maioria da população e falta água, comida e assistência médica”(tradução nossa).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação tentou ampliar o conhecimento acadêmico sobre o tema da coordenação de ajuda humanitária em situações de emergência, bem como o trabalho do *Inter-Agency Standing Committee*. Ainda que distante de uma contribuição definitiva sobre o assunto, o trabalho buscou analisar aspectos que não são usualmente conhecidos, pois como detalhado anteriormente, pouco tem sido publicado sobre a agência em questão. Muitos trabalhos tratam da coordenação de atores envolvidos em uma missão de paz ou de reconstrução de Estados (*statebuilding*), mas não órgãos e agências organizadoras especificamente; muitos tratam da efetividade de uma missão de paz, mas não adotam critérios claros de como definir a coordenação da orquestra humanitária nesse contexto.

Ainda é necessário ressaltar que este pode ser considerado um trabalho introdutório, que apenas explorou o trabalho de coordenação do IASC no Haiti. Para se medir a real efetividade da coordenação humanitária no país, seria necessário um trabalho comparativo entre as organizações e Estados atuantes, ou até mesmo entre os aparatos governamental haitiano e da MINUSTAH; todos pertencentes aos grupos que compõem a resposta global no Haiti.

Neste trabalho, foram analisados aspectos como: 1) o referencial teórico sobre a coordenação de ajuda humanitária, ressaltando o Sistema ONU e o cenário internacional após a Guerra Fria que abriu caminho para maior participação da ONU na resolução de conflitos e missões de paz e culminou na resolução que sugeriu na criação do IASC; 2) Operações de construção de manutenção da paz (*peacebuilding* e *peacekeeping*) ressaltando a opinião de autores importantes para as relações internacionais; 3) O IASC suas características operacionais, diferentes avaliações acadêmicas sobre a agência; 4) e, por fim, o aspecto político-econômico e histórico do Haiti, o trabalho da MINUSTAH e a coordenação do IASC no Haiti.

O que pode-se afirmar é que a variável da coordenação humanitária foi analisada em todos os momentos. No entanto, algumas considerações a título de conclusão podem ser feitas acerca das dificuldades de coordenação

encontradas pelo IASC no Haiti, pontuando as principais características e atores responsáveis.

A primeira consiste entender que um novo cenário internacional se formou no pós-Guerra Fria, como um divisor de águas, que foi o fim da divisão de influências e poder bipolar do sistema internacional. É de suma importância o entendimento, uma vez que o IASC foi criado como consequência dessa nova realidade para a ONU e todo o contexto geopolítico no início dos anos 1990.

Em segundo lugar, vemos que as operações de “*Peacebuilding* e *Peacekeeping*” após a Guerra Fria passaram a ser melhor empregadas, exigindo maior cooperação internacional e resultando, assim, em cenários desafiadores para a coordenação de atores. Assim, conclui-se que o trabalho do IASC pode ser visto como parte das estratégias de *Peacebuilding* e *Peacekeeping* da ONU, pois coopera de maneira a viabilizar um fator importante das missões de paz: a ajuda humanitária.

Em terceiro lugar, percebe-se que o IASC como agência composta primordialmente pelas principais organizações humanitárias da ONU, apesar de apoiado por uma estrutura bem dividida, com grupos de trabalho, diretorias segmentadas, coordenadores humanitários em campo, e que ano após ano cresce e se organiza mais, todavia não é promovida pela ONU para o cenário internacional como o órgão primordial de coordenação, criador de políticas e conduta de atores humanitários. O que se conclui é que a Organização das Nações Unidas abraça diversos órgãos e iniciativas organizadoras externas, porém oriundas de seus países membros (para não citar que seriam primordialmente dos Estados Unidos), e que muitas vezes sobrepõem o trabalho de órgãos como o IASC, como é o caso do IRHC tratado no capítulo três.

Em quarto lugar, é de fundamental importância entender que a população haitiana carrega em suas raízes uma história de total descentralização política e uma visão diferente do que seria democracia, pois nenhum cidadão vivo dessa geração foi capaz de ver sua cidadania e dignidade humana serem exercidas no país e o conflito interno e os desastres naturais no Haiti deixaram marcas que o cenário internacional desconhece em

detalhes. A crise haitiana atual somente pode ser compreendida através de um olhar retrospectivo desde a independência do país e até com a renúncia do então Presidente Jean-Bertrand Aristide, em 2004 – e a consequente intervenção da ONU; o terremoto que abalou o país em 12 de Janeiro de 2010 tristemente aumentou a vulnerabilidade do Haiti. Todos os cenários e obstáculos expostos na dissertação sobre o país corroboram para a hipótese de que a conjuntura haitiana também contribui para o problema de coordenação do IASC em seu território. Mesmo não sendo o fator principal, entender o sobrepeso que a resposta humanitária carrega no Haiti diante desses fatores é de fundamental importância.

Em quinto lugar, a MINUSTAH, que está presente no Haiti desde 2004, precisava ser considerada nessa dissertação como parte da conjuntura de coordenação trabalhada pelo IASC. O trabalho da MINUSTAH e sua contribuição foram fundamentais à reconstrução do Haiti, pois o país necessitava de ajuda de muitos lados, independente de sua origem. Sobre isso, conclui-se que efetiva ou não previamente a 12 de Janeiro de 2010, a estrutura existente da MINUSTAH contribuiu sobremaneira para a recuperação emergencial e humanitária haitiana, desenvolvendo diversas iniciativas com o IASC nos meses subsequentes ao trágico terremoto.

E, por último, sobre a coordenação da questão humanitária no Haiti, percebe-se a importância do trabalho do IASC em conjunto com demais autores, porém, conclui-se que diversos fatores contribuem para que o IASC tenha uma grande dificuldade em exercer seu trabalho. Alguns autores colaboram para esse entendimento quando identificam que coordenação diversas maneiras de se alcançar um equilíbrio entre os imperativos que competem entre si em um cenário como o haitiano. Assim, é possível concluir que é equivocado que a coordenação seja apresentada como remédio sem que se considerem as dificuldades e riscos de cada local.

Aos desafios de coordenação apontados pelo IASC em seus relatórios, é possível perceber paralelos com os argumentos teóricos apresentados anteriormente, porém, mesmo que extensivamente se esgotasse o tópico, não seria suficiente para encontrar uma resposta para a cooperação humanitária perfeita. É válida a observação conclusiva que os relatórios do IASC trazem

somente as ações emergenciais e primeiros meses pós-terremoto. O IASC não tem meios para viabilizar a recuperação do Haiti, que tem uma longa história de conflitos internos e pressões externas, com uma população vulnerável e exposta. O objetivo dessa dissertação era cobrir as dificuldades de coordenação de atores na resposta humanitária após o terremoto, e não trazer números de resultados tangíveis ou visíveis do Haiti.

Não é difícil identificar o que faz uma democracia bem-sucedida: um estado forte, sociedade civil atuante, participação popular e um sistema jurídico efetivo. Muitos desses aspectos já existiram uma vez na história do Haiti. Mas, uma combinação de conflitos internos e intervenções externas frustrou a consolidação de instituições sustentáveis e políticas no país. Não é possível crer, porém, que o histórico de repressão tenha ceifado a batalha dos haitianos por dignidade, igualdade e autonomia. Geração após geração, eles demonstram habilidade para resistir e fugir, e às vezes, transformar os regimes opressores que tiveram de enfrentar.

A ONU ou qualquer entidade internacional externa poderá contribuir no Haiti ajudando a criar condições de segurança e espaço para o diálogo entre as partes em conflito, mas ela não substitui os atores nacionais e regionais. Acredita-se que a ONU pode e deve aperfeiçoar os mecanismos de Paz e Segurança, para uma intervenção mais rápida e eficaz na prevenção e resolução de conflitos. É válido lembrar que a raiz dos problemas, como as fragilidades dos Estados, corrupção, pobreza extrema, desigualdades sociais, exclusão e discriminação, não será resolvida a curto prazo com uma força de intervenção de Paz da ONU ou uma boa coordenação humanitária. A comunidade internacional pode e deve apoiar a resolução desses desafios, mas cabe às elites políticas nacionais democraticamente eleitas a responsabilidade de diálogo e construção nos consensos em torno de uma visão comum do futuro, que todavia se encontra um pouco distante do povo haitiano.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOWITZ, S., KLEINMAN, A. (2008). Humanitarian Intervention and Cultural Translation: a review of the IASC guidelines on Mental Health and Psychosocial Support in Emergency Settings. **Journal of Mental Health and Psychosocial support in Conflict Affected Areas**. Volume 6 - Issue 3 - p 219-227.
- ALBUQUERQUE, J. A. G. (2005). **Relações Internacionais Contemporâneas: a ordem mundial depois da Guerra Fria**. Petrópolis, RJ: Vozes.
- ANNAN, K. In Larger Freedom – **Towards Security, Development and Human Rights for All**. New York: United Nations, (2005). Disponível em: www.un.org. Acesso em: 20 out. 2013.
- BARDIN, L. (2011) **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70.
- BARNETT, M. N., FINNEMORE, M. (2013). **The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations**. Disponível em: <http://journals.cambridge.org>. Acesso em: 15 agos. 2013.
- BEIGBEDER, Y. (1991). **The Role and Status of International Humanitarian Volunteers and Organizations. The Right and Duty to Humanitarian Assistance**. Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- BLANCO, R. (2014). Del Mantenimiento de la Paz al proceso de formación del Estado: Um esbozo de los esfuerzos de la ONU para la paz internacional. **Foro Internacional** 216, LIV, (2), 266-318.
- BOUTROS-GHALI, B. (1992). An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping. **United Nations official document A/47/277 - S/241111**, 17 June. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r120.htm> Acesso em: 20 set. 2014.
- BRUCE J., B.; STODDARD A. (2003). Center on International Cooperation New York University - **External Review of the Inter-Agency Standing Committee**. Disponível em: <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/downloadDoc.aspx?docID=2968&type=pdf> Acesso em 13 jun. 2014.
- COHEN, R., DENG, F. (1998) **Masses in flight: the global crisis of internal displacement**. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- DANTICAT, E. (2010). **Adeus, Haiti**. Rio de Janeiro: Agir.
- DUBOIS, L. (2012). **Haiti: The Aftershocks of History**. Nova Iorque: Picador.

ECHO/URD. (2011). **Beyond Emergency Relief In Haiti**. Disponível em: http://ec.europa.eu/echo/files/policies/evaluation/2011/Beyond_Relief_in_Haiti_en.pdf. Acesso 15 ago. 2015.

FERRÉ, A. M.; METALLI, A. (2007). **A América Latina do Século XXI**. Rio de Janeiro: Vozes.

GALTUNG, J. (1976). **Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking e Peacebuilding. Copenhagen**. In: **UN Peacebuilding: an Orientation**. Disponível em: http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/peacebuilding_orientation.pdf. Acesso em 14 nov. 2013.

GODDEN, R. (1994). **Haiti and Labor History: Reading Unreadable Revolutions**. The Johns Hopkins University Press. Vol. 60, no. 4. pp. 685-720.

HERZ, M., HOFFMANN, A. R. (2004). **Organizações Internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier.

HIDALGO, S. (2010) **Response to the humanitarian crisis in Haiti – Achievements, Challenges and Lessons To Be Learned**. Disponível em: https://www.ifrc.org/docs/IDRL/Haiti/IASC-Haiti_6Mos_Review_USA-2010-005-1.pdf. Acesso 15 agos. 2013.

HIDALGO, S. INTER-AGENCY REAL-TIME. (2012). **Evaluation of the humanitarian response to the earthquake in Haiti – 20 months after**. Disponível em: www.alnap.org/pool/files/1395.pdf. Acesso 15 agos 2013.

IASC. (2006). **Guidelines on Human Rights and natural Disasters. Brookings-Bern Project on Internal Displacement**. Washington. Disponível em: <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/downloadDoc.aspx?docID=4463&ref=4> acesso em: 13 jun. 2014.

INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE (1998). **Terms of Reference and Action Procedures**. Disponível em: www.humanitarianinfo.org/iasc/downloadaddoc.aspx?docId=3031. Acesso 15 agos 2013.

JERVIS, R. (1978). **Cooperation under the Security Dilemma**. World Politics, vol. 30, issue 02, January.

_____. (1982). **Security Regimes. International Organization**. vol. 36, issue 02, Spring.

_____. (1999) Realism, Neoliberalism and Cooperation. **International Security**, vol. 24, n. 01, Summer.

LEBOVIC, J. (2004). Uniting for Peace? Democracies and United Nations Peace Operations after the Cold War. **Journal of Conflict Resolution**, vol. 48, p.910-935.

LEYBURN, J. G. (1998). **The Haitian people**. Institute of Haitian Studies, University of Kansas. Disponível em: <http://libprddspap.lib.ku.edu/handle/1808/12731>. Acessado em: 25 set. 2014.

LILLICH, R. (1995) The Role of the UN Security Council in Protecting Human Rights in Crisis situations: **UN Humanitarian Intervention in the Post-Cold War World**. 3 Tul. J. Int'l & Comp. L. 1.

LOPES, D. B.; CASAROE; PAIXÃO, G. S. (2009). ONU e segurança coletiva no século XXI: tensões entre autoridade política e exercício efetivo da coerção. **Contexto int.** [online]. Vol.31, n.1, pp. 9-48.

LUNDAHL, M. (2013). The Political Economy of Disaster: **Destitution, Plunder and Earthquake in Haiti**. Routledge Explorations in Economic History, Abingdon, UK.

MACNAMARA, D. (2013). **Humanitarian reform and new institutional responses**. Disponível em: <http://www.fmreview.org>. Acesso em: 15 ago. 2013.

PARIS, R. (1997). Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism. **International Security**. 22 (2), 54-89.

PARIS, R. SISK, T. (2004). The dilemmas of statebuilding: **confronting the contradictions of postwar peace operations**. Routledge.

RICHMOND, O. P. (2004). **UN Peace Operations and the dilemmas of the peacebuilding consensus**. International Peacekeeping.

RICHMOND, O. (2008). **Peace in international relations**. Routledge 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon OX14 4RN

SARFATI, G. (2005) **Teoria das relações internacionais**. São Paulo: Saraiva.

UNITED NATIONS (1991). **General Assembly Resolution: A/RES/46/18219** December. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r182.htm>. Acesso 15 ago. 2013.

_____. (1993). **General Assembly Resolution: A/RES/48/5714**, December. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r057.htm>. Acesso 15 ago. 2013

_____. (2008). **Peacekeeping Operations Principles and Guidelines**. Disponível em:

http://pbpu.unlb.org/pbps/library/capstone_doctrine_eng.pdf Acesso em: 28 fev. 2015.

VIANA, S. M. (2009). A MINUSTAH e participação brasileira. **Revista Senso Comum**, no 1, p. 22-37.

VERENHITACH, G. D. (2008). **A MINUSTAH e a Política Externa Brasileira: motivações e conseqüências**. Dissertação (Mestrado em Direito da Integração) - Universidade de Santa Maria, Rio Grande do Sul.

VON EINSIEDEL, S. (2006). Peace and Democracy for Haiti: **A UN Mission Impossible?** International Peace Academy, *New York*, 20: 153.

WYETH, V. (2011). **Peacebuilding at the UN over the last 10 years**. International Peace Institute (IPI). Publicado em: www.frient.de/peacebuilding-at-the-un-over-the-last-10-years.pdf

ZETTER, R.; DEIKUN, G. (2013). **Meeting Humanitarian Challenges in Urban Areas**. Disponível em: <http://eisf.eu>. Acesso em 15 agos. 2013.

_____. (2010). **Addressing Sexual Exploitation and Abuse within the Humanitarian Community in Haiti**, Disponível em: http://www.un.org/en/pseataaskforce/documents/interaction_adressing_psea_haiti.pdf

_____. (2010) **Resolução 1908 do Conselho de Segurança**. Disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Haiti%20SRES%201908.pdf>

APÊNDICE 1 - SITIOS ELETRÔNICOS UTILIZADOS

<http://www.pnud.org.br>

<http://www.unicef.org.br>

<http://www.unhcr.org>

<http://www.wfp.org>

<http://www.fao.org>

<http://www.who.int/en/>

<http://unhabitat.org>

<http://www.unocha.org>

www.un.org

www.cic.nyu.edu

www.humanitarianinfo.org/iasc

**ANEXO 1 - RESOLUÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A CRIAÇÃO
DO IASC**

General Assembly

Distr. GENERAL

19 December 1991

ORIGINAL: ENGLISH

A/RES/46/182

78th plenary meeting

19 December 1991

Strengthening of the coordination of humanitarian
emergency assistance of the United Nations

The General Assembly,

Recalling its resolution 2816 (XXVI) of 14 December 1971 and its subsequent resolutions and decisions on humanitarian assistance, including its resolution 45/100 of 14 December 1990,

Recalling also its resolution 44/236 of 22 December 1989, the annex to which contains the International Framework of Action for the International Decade for Natural Disaster Reduction,

Deeply concerned about the suffering of the victims of disasters and emergency situations, the loss in human lives, the flow of refugees, the mass displacement of people and the material destruction,

Mindful of the need to strengthen further and make more effective the collective efforts of the international community, in particular the United Nations system, in providing humanitarian assistance,

Taking note with satisfaction of the report of the Secretary-General on the review of the capacity, experience and coordination arrangements in the United Nations system for humanitarian assistance,

1. Adopts the text contained in the annex to the present resolution for the strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations system;

2. Requests the Secretary-General to report to the General Assembly at its forty-seventh session on the implementation of the present resolution.

ANNEX

I. GUIDING PRINCIPLES

1. Humanitarian assistance is of cardinal importance for the victims of natural disasters and other emergencies.

2. Humanitarian assistance must be provided in accordance with the principles of humanity, neutrality and impartiality.

3. The sovereignty, territorial integrity and national unity of States must be fully respected in accordance with the Charter of the United Nations. In this context, humanitarian assistance should be provided with the consent of the affected country and in principle on the basis of an appeal by the affected country.

4. Each State has the responsibility first and foremost to take care of the victims of natural disasters and other emergencies occurring on its territory. Hence, the affected State has the primary role in the initiation, organization, coordination, and implementation of humanitarian assistance within its territory.

5. The magnitude and duration of many emergencies may be beyond the response capacity of many affected countries. International cooperation to address emergency situations and to strengthen the response capacity of affected countries is thus of great importance. Such cooperation should be provided in accordance with international law and national laws.

Intergovernmental and non- governmental organizations working impartially and

with strictly humanitarian motives should continue to make a significant contribution in supplementing national efforts.

6. States whose populations are in need of humanitarian assistance are called upon to facilitate the work of these organizations in implementing humanitarian assistance, in particular the supply of food, medicines, shelter and health care, for which access to victims is essential.

7. States in proximity to emergencies are urged to participate closely with the affected countries in international efforts, with a view to facilitating, to the extent possible, the transit of humanitarian assistance.

8. Special attention should be given to disaster prevention and preparedness by the Governments concerned, as well as by the international community.

9. There is a clear relationship between emergency, rehabilitation and development. In order to ensure a smooth transition from relief to rehabilitation and development, emergency assistance should be provided in ways that will be supportive of recovery and long-term development. Thus, emergency measures should be seen as a step towards long-term development.

10. Economic growth and sustainable development are essential for prevention of and preparedness against natural disasters and other emergencies. Many emergencies reflect the underlying crisis in development facing developing countries. Humanitarian assistance should therefore be accompanied by a renewal of commitment to economic growth and sustainable development of developing countries. In this context, adequate resources must be made available to address their development problems.

11. Contributions for humanitarian assistance should be provided in a way which is not to the detriment of resources made available for international cooperation for development.

12. The United Nations has a central and unique role to play in providing leadership and coordinating the efforts of the international community to support the affected countries. The United Nations should ensure the prompt and smooth delivery of relief assistance in full respect of the above-mentioned principles, bearing in mind also relevant General Assembly resolutions, including resolutions 2816 (XXVI) of 14 December 1971 and 45/100

of 14 December 1990. The United Nations system needs to be adapted and strengthened to meet present and future challenges in an effective and coherent manner. It should be provided with resources commensurate with future requirements. The inadequacy of such resources has been one of the major constraints in the effective response of the United Nations to emergencies.

II. PREVENTION

13. The international community should adequately assist developing countries in strengthening their capacity in disaster prevention and mitigation, both at the national and regional levels, for example, in establishing and enhancing integrated programmes in this regard.

14. In order to reduce the impact of disasters there should be increased awareness of the need for establishing disaster mitigation strategies, particularly in disaster-prone countries. There should be greater exchange and dissemination of existing and new technical information related to the assessment, prediction and mitigation of disasters. As called for in the International Decade for Natural Disaster Reduction, efforts should be intensified to develop measures for prevention and mitigation of natural disasters and similar emergencies through programmes of technical assistance and modalities for favourable access to, and transfer of, relevant technology.

15. The disaster management training programme recently initiated by the Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator and the United Nations Development Programme should be strengthened and broadened.

16. Organizations of the United Nations system involved in the funding and the provision of assistance relevant to the prevention of emergencies should be provided with sufficient and readily available resources.

17. The international community is urged to provide the necessary support and resources to programmes and activities undertaken to further the goals and objectives of the Decade.

III. PREPAREDNESS

18. International relief assistance should supplement national efforts to improve the capacities of developing countries to mitigate the effects of natural disasters expeditiously and effectively and to cope efficiently with all emergencies. The United Nations should enhance its efforts to assist developing countries to strengthen their capacity to respond to disasters, at the national and regional levels, as appropriate.

Early warning

19. On the basis of existing mandates and drawing upon monitoring arrangements available within the system, the United Nations should intensify efforts, building upon the existing capacities of relevant organizations and entities of the United Nations, for the systematic pooling, analysis and dissemination of early-warning information on natural disasters and other emergencies. In this context, the United Nations should consider making use as appropriate of the early-warning capacities of Governments and intergovernmental and non-governmental organizations.

20. Early-warning information should be made available in an unrestricted and timely manner to all interested Governments and concerned authorities, in particular of affected or disaster-prone countries. The capacity of disaster-prone countries to receive, use and disseminate this information should be strengthened. In this connection, the international community is urged to assist these countries upon request with the establishment and enhancement of national early-warning systems.

IV. STAND-BY CAPACITY

(a) Contingency funding arrangements

21. Organizations and entities of the United Nations system should continue to respond to requests for emergency assistance within their respective

mandates. Reserve and other contingency funding arrangements of these organizations and entities should be examined by their respective governing bodies to strengthen further their operational capacities for rapid and coordinated response to emergencies.

22. In addition, there is a need for a complementary central funding mechanism to ensure the provision of adequate resources for use in the initial phase of emergencies that require a system-wide response.

23. To that end, the Secretary-General should establish under his authority a central emergency revolving fund as a cash-flow mechanism to ensure the rapid and coordinated response of the organizations of the system.

24. This fund should be put into operation with an amount of 50 million United States dollars. The fund should be financed by voluntary contributions. Consultations among potential donors should be held to this end. To achieve this target, the Secretary-General should launch an appeal to potential donors and convene a meeting of those donors in the first quarter of 1992 to secure contributions to the fund on an assured, broad-based and additional basis.

25. Resources should be advanced to the operational organizations of the system on the understanding that they would reimburse the fund in the first instance from the voluntary contributions received in response to consolidated appeals.

26. The operation of the fund should be reviewed after two years.

(b) Additional measures for rapid response

27. The United Nations should, building upon the existing capacities of relevant organizations, establish a central register of all specialized personnel and teams of technical specialists, as well as relief supplies, equipment and services available within the United Nations system and from Governments and intergovernmental and non-governmental organizations, that can

be called upon at short notice by the United Nations.

28. The United Nations should continue to make appropriate arrangements

with interested Governments and intergovernmental and non-governmental organizations to enable it to have more expeditious access, when necessary, to their emergency relief capacities, including food reserves, emergency stockpiles and personnel, as well as logistic support. In the context of the annual report to the General Assembly mentioned in paragraph 35 (i) below, the Secretary-General is requested to report on progress in this regard.

29. Special emergency rules and procedures should be developed by the United Nations to enable all organizations to disburse quickly emergency funds, and to procure emergency supplies and equipment, as well as to recruit emergency staff.

30. Disaster-prone countries should develop special emergency procedures to expedite the rapid procurement and deployment of equipment and relief supplies.

V. CONSOLIDATED APPEALS

31. For emergencies requiring a coordinated response, the Secretary-General should ensure that an initial consolidated appeal covering all concerned organizations of the system, prepared in consultation with the affected State, is issued within the shortest possible time and in any event not longer than one week. In the case of prolonged emergencies, this initial appeal should be updated and elaborated within four weeks, as more information becomes available.

32. Potential donors should adopt necessary measures to increase and expedite their contributions, including setting aside, on a stand-by basis, financial and other resources that can be disbursed quickly to the United Nations system in response to the consolidated appeals of the Secretary-General.

VI. COORDINATION, COOPERATION AND LEADERSHIP

(a) Leadership of the Secretary-General

33. The leadership role of the Secretary-General is critical and must be strengthened to ensure better preparation for, as well as rapid and coherent response to, natural disasters and other emergencies. This should be achieved through coordinated support for prevention and preparedness measures and the optimal utilization of, inter alia, an inter-agency standing committee, consolidated appeals, a central emergency revolving fund and a register of stand-by capacities.

34. To this end, and on the understanding that the requisite resources envisaged in paragraph 24 above would be provided, a high-level official (emergency relief coordinator) would be designated by the Secretary-General to work closely with and with direct access to him, in cooperation with the relevant organizations and entities of the system dealing with humanitarian assistance and in full respect of their mandates, without prejudice to any decisions to be taken by the General Assembly on the overall restructuring of the Secretariat of the United Nations. This high-level official should combine the functions at present carried out in the coordination of United Nations response by representatives of the Secretary-General for major and complex emergencies, as well as by the United Nations Disaster Relief Coordinator.

35. Under the aegis of the General Assembly and working under the direction of the Secretary-General, the high-level official would have the following responsibilities:

(a) Processing requests from affected Member States for emergency assistance requiring a coordinated response;

(b) Maintaining an overview of all emergencies through, inter alia, the systematic pooling and analysis of early-warning information as envisaged in paragraph 19 above, with a view to coordinating and facilitating the humanitarian assistance of the United Nations system to those emergencies that require a coordinated response;

(c) Organizing, in consultation with the Government of the affected country, a joint inter-agency needs-assessment mission and preparing a consolidated appeal to be issued by the Secretary-General, to be followed by

periodic situation reports including information on all sources of external assistance;

(d) Actively facilitating, including through negotiation if needed, the access by the operational organizations to emergency areas for the rapid provision of emergency assistance by obtaining the consent of all parties concerned, through modalities such as the establishment of temporary relief corridors where needed, days and zones of tranquility and other forms;

(e) Managing, in consultation with the operational organizations concerned, the central emergency revolving fund and assisting in the mobilization of resources;

(f) Serving as a central focal point with Governments and intergovernmental and non-governmental organizations concerning United Nations emergency relief operations and, when appropriate and necessary, mobilizing their emergency relief capacities, including through consultations in his capacity as Chairman of the Inter-Agency Standing Committee;

(g) Providing consolidated information, including early warning on emergencies, to all interested Governments and concerned authorities, particularly affected and disaster-prone countries, drawing on the capacities of the organizations of the system and other available sources;

(h) Actively promoting, in close collaboration with concerned organizations, the smooth transition from relief to rehabilitation and reconstruction as relief operations under his aegis are phased out;

(i) Preparing an annual report for the Secretary-General on the coordination of humanitarian emergency assistance, including information on the central emergency revolving fund, to be submitted to the General Assembly through the Economic and Social Council.

36. The high-level official should be supported by a secretariat based on a strengthened Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator and the consolidation of existing offices that deal with complex emergencies. This secretariat could be supplemented by staff seconded from concerned organizations of the system. The high-level official should work closely with organizations and entities of the United Nations system, as well as the

International Committee of the Red Cross, the League of Red Cross and Red Crescent Societies, the International Organization for Migration and relevant non-governmental organizations. At the country level, the high-level official would maintain close contact with and provide leadership to the resident coordinators on matters relating to humanitarian assistance.

37. The Secretary-General should ensure that arrangements between the high-level official and all relevant organizations are set in place, establishing responsibilities for prompt and coordinated action in the event of emergency.

(b) Inter-Agency Standing Committee

38. An Inter-Agency Standing Committee serviced by a strengthened Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator should be established under the chairmanship of the high-level official with the participation of all operational organizations and with a standing invitation to the International Committee of the Red Cross, the League of Red Cross and Red Crescent Societies, and the International Organization for Migration. Relevant non-governmental organizations can be invited to participate on an ad hoc basis. The Committee should meet as soon as possible in response to emergencies.

(c) Country-level coordination

39. Within the overall framework described above and in support of the efforts of the affected countries, the resident coordinator should normally coordinate the humanitarian assistance of the United Nations system at the country level. He/She should facilitate the preparedness of the United Nations system and assist in a speedy transition from relief to development. He/She should promote the use of all locally or regionally available relief capacities. The resident coordinator should chair an emergency operations group of field representatives and experts from the system.

VII. CONTINUUM FROM RELIEF TO REHABILITATION AND DEVELOPMENT

40. Emergency assistance must be provided in ways that will be supportive of recovery and long-term development. Development assistance organizations of the United Nations system should be involved at an early stage and should collaborate closely with those responsible for emergency relief and recovery, within their existing mandates.

41. International cooperation and support for rehabilitation and reconstruction should continue with sustained intensity after the initial relief stage. The rehabilitation phase should be used as an opportunity to restructure and improve facilities and services destroyed by emergencies in order to enable them to withstand the impact of future emergencies.

42. International cooperation should be accelerated for the development of developing countries, thereby contributing to reducing the occurrence and impact of future disasters and emergencies.

**ANEXO 2 - RESOLUÇÃO 1908 DO CONSELHO DE SEGURANÇA APÓS O
TERREMOTO DE 2010 PARA AUMENTAR AS FORÇAS DE PAZ DA
MINUSTAH EM TERRITÓRIO HAITIANO.**

The Security Council, Reaffirming its previous resolutions on Haiti, in particular its resolutions 1892 (2009), 1840 (2008), 1780 (2007), 1743 (2007), 1702 (2006), 1658 (2006), 1608 (2005), 1576 (2004) and 1542 (2004), Expressing its deepest sympathy and solidarity to all those affected by the devastating earthquake of 12 January in Haiti and to their families, Further expressing its deepest gratitude for the work of United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH) staff and troops, as well as for the work of the staffs of other United Nations and international organizations in Haiti, Recognizing the dire circumstances and urgent need for a response, Welcoming the efforts of Member States to support the Government and people of Haiti and MINUSTAH, 1. Endorses the recommendation made by the Secretary-General to increase the overall force levels of MINUSTAH to support the immediate recovery, reconstruction and stability efforts; 2. Decides, therefore, that MINUSTAH will consist of a military component of up to 8,940 troops of all ranks and of a police component of up to 3,711 police and that it will keep the new levels of troops and police in MINUSTAH under review as necessary; 3. Decides to remain seized of the matter.

ANEXO 3 - INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE: TERMS OF REFERENCE AND ACTION PROCEDURES

INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE

Concise Terms of Reference and Action Procedures

February 2014

I. MONITORING AND DECISION-MAKING

1.1 Monitoring Implementation

The IASC Secretariat will monitor implementation of decisions on a regular basis and will report annually to the IASC Working Group (IASC WG) on the previous year's activities. IASC organizations have the responsibility to implement decisions as agreed and to inform the Secretariat on a regular basis of progress highlighting any problems arising. The IASC WG will present an annual review to the IASC for its consideration.

1.2 Decision-making process

The IASC will endeavour to take all decisions by consensus. In instances where there is no consensus, but where there is a convergence of views among a majority of IASC organizations, the following will apply:

- on matters pertaining to the implementation of agreed coordination arrangements, the ERC will decide on the basis of the convergence of the majority;
- on other important matters, the ERC will refer to the Secretary-General for a decision; and
- all decisions will be taken in full respect of the mandates of individual IASC organizations.

II ACTION PROCEDURES

2.1 Frequency of Meetings

- The IASC Principals will meet as necessary, and regularly every 6 months.
- The IASC WG will meet in ad hoc meetings as necessary, and will meet

once a year for an extended meeting to review the work of the Task Teams and the Reference Groups, to take stock of humanitarian policy issues, and to agree on an annual work plan.

- The Emergency Directors Group (EDG) will meet as necessary, and will meet once a year for an extended meeting to complete a review of global humanitarian operations and the performance of Humanitarian Coordinators.
- Extraordinary meetings of the IASC, IASC WG, or EDG may be called at the initiative of any organization and may take place in person or via video-conferencing or other available media as appropriate.

2.2 Priorities and Agenda: The overall priorities for the IASC over two years will be endorsed by the Principals based on preparation by the WG. Agendas for meetings of the Principals and WG will be developed following consultation with IASC organizations. Agendas for the EDG will be based on ongoing operational activities.

2.3 Background Papers The responsibility for the preparation of background papers lies with all organizations. The Secretariat will advise on deadlines for consultation. Papers will be submitted to the Secretariat for circulation not less than 10 working days prior to a meeting of the IASC and IASC WG except in cases of extreme urgency. Papers will be expected to include a summary of the issues to be discussed and options and recommendations for the consideration of the IASC or IASC WG.

2.4 Action Points and Summary Records All formal meetings of the IASC and the IASC WG will be minuted and Action Points and Summary Records will be produced by the Secretariat. A Summary Record and Action Points will be produced for each EDG meeting. The Action Points agreed at all IASC meetings will always indicate deadlines and responsibility for implementation and should be SMART: specific, measurable, attainable, relevant and time-bound.

III. TERMS OF REFERENCE OF THE INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE, ITS WORKING GROUP, ITS EMERGENCY DIRECTORS

GROUP AND THE IASC SECRETARIAT

3.1 Introduction

The Inter-Agency Standing Committee (IASC) was established in June 1992 in response to General Assembly Resolution 46/182 to serve as the primary mechanism for inter-agency coordination relating to humanitarian assistance in response to complex and major emergencies under the leadership of the Emergency Relief Coordinator.

3.2 Structure and Composition

The members of the IASC are the heads or their designated representatives of the UN operational agencies (UNDP, UNICEF, UNHCR, WFP, FAO, WHO, UN-HABITAT, OCHA). In addition, there is a standing invitation to IOM, ICRC¹, IFRC¹, OHCHR, UNFPA, the Special Rapporteur on the Human Rights of IDPs and the World Bank. The NGO consortia ICVA, InterAction and SCHR are also invited on a permanent basis to attend. The IASC is chaired by the ERC.

The IASC may also invite, on an ad hoc basis, representatives of specialized organizations. The IASC may review its membership each year.

The organizations will be represented at the Working Group level by Senior Management (Director of Policy or equivalent). The IASC WG is chaired by the Deputy Emergency Relief Coordinator.

The organizations will be represented at the Emergency Directors Group by Senior Management (Director of Emergency Divisions or comparable entities). The EDG is chaired by the Director of OCHA's Coordination Response Division.

The IASC WG will, upon request of the IASC, or as required, establish Task Teams to assist in developing policy or operational guidelines for relief interventions, as well as their interface with rehabilitation and developmental processes. These Task Teams may be emergency-specific or focus on a particular policy issue. The Terms of Reference for each Task Team will be determined by the IASC WG and progress will be monitored by the IASC WG. The IASC WG will also establish and monitor Reference Groups, which are communities of practice which function to ensure implementation of IASC norms and policies.

The Office for the Coordination of Humanitarian Affairs will provide secretariat support to the IASC, its Working Group, its Emergency Directors Group and its designated Task Teams. The Secretariat will be responsible for providing technical support and servicing of meetings of the IASC, for monitoring the implementation of the decisions of the IASC and for supporting the Chairs of the IASC bodies in highlighting and fostering connectivity between the IASC, the Working Group, the Emergency Directors Group and the designated Task Teams.

1 As Standing Invitees, the ICRC and the IFRC keep their independence towards policy statements issued by the IASC and its subsidiary bodies.

3.3 Objectives and Principles

The overall objective of the IASC is to improve delivery of humanitarian assistance, including the protection of the rights of affected people. The primary objectives of the IASC in complex and major emergencies are as follows:

- to develop and agree on system-wide humanitarian policies;
 - to allocate responsibilities amongst agencies in humanitarian programmes;
 - to develop and agree on a common ethical framework for all humanitarian activities;
 - to advocate common humanitarian principles to parties outside the IASC;
 - to advocate for the full respect for the rights of the individual in accordance with the letter and spirit of the relevant bodies of law (i.e. international human rights law, international humanitarian law and refugee law);
 - to identify and address areas where gaps in mandates or lack of operational capacity exist; and
 - to resolve disputes or disagreements about and amongst humanitarian agencies on system-wide humanitarian issues. In so doing, six key principles will be observed:
1. Respect for Mandates: that decisions of the IASC will not compromise organizations with respect to their own mandates

2. Ownership: that all organizations have an equal ownership of the Committee and its subsidiary bodies
3. Overall Objective: that the ultimate objective is to support effective humanitarian action
4. Relevance to field operations: that members recognise the criticality of ensuring relevance to field operations and of input by field operations
5. Subsidiarity: that decisions will be taken at the most appropriate level as agreed by IASC Principals
6. Impartiality of the Secretariat: that the IASC will be serviced by a Secretariat that does not represent the interests of any one organization.

3.4 Specific Responsibilities of the IASC Principals, its Working Group, its Emergency Directors Group and the Secretariat

The IASC Principals will have responsibility for:

- making strategic and policy decisions which have system-wide implications;
- endorsing major operational decisions, particularly with respect to implementation of the Transformative Agenda (TA);
- arbitration where no consensus can be reached at the Working Group or Emergency Directors levels;
- advocating common humanitarian principles, collectively or individually, on behalf of the IASC;
- approving the general work programme of the IASC, the WG, and the EDG;
- bringing issues to the attention of the Secretary-General and the Security Council, through the ERC; and
- designating Humanitarian Coordinators and selecting coordination arrangements.

The Working Group will have responsibility for:

- developing policies and guidance in line with strategic decisions made by the IASC;
- making proposals to the IASC on strategic issues;

- establishing and overseeing the work of the Task Teams;
- establishing and monitoring the Reference Groups; and
- collaborating with the EDG in identifying and elaborating policy matters with direct bearing on humanitarian operations. The Emergency Directors Group will have responsibility for:
 - advising the IASC on operational issues of strategic concern;
 - preparing options and recommendations for the IASC on operational issues;
 - mobilizing agency and Global Cluster resources to address operational challenges and gaps, in support of Humanitarian Coordinators (HCs) and Humanitarian Country Teams (HCTs);
 - considering future high-risk scenarios and determining appropriate early actions in support of HCs and HCTs;
 - supporting the Principals in the activation and initial implementation of a system-wide Level 3 (L3) emergency response as defined in the TA Protocols;
 - ensuring appropriate information sharing with IASC WG so as to address policy gaps and inform policy formulation; and
 - monitoring and providing support, including through capacity building and guidance, to the implementation of the TA. The IASC Secretariat will have responsibility for:
 - proactively maintaining communication channels amongst organizations;
 - collating and suggesting possible future agenda items on an ongoing basis;
 - preparing an annual work plan for the WG based on decisions taken at their annual meetings;
 - facilitating preparations for each meeting of the IASC Principals and the WG;
 - facilitating regular and ad hoc meetings of the IASC Principals and the WG;
 - disseminating minutes and records of meetings and decisions taken;

- monitoring the implementation of IASC and WG decisions; and
- supporting the Chairs of the IASC bodies in highlighting and fostering connectivity between the IASC Principals, the Working Group, the Emergency Directors Group and the Task Teams.

The IASC Working Group is composed of the directors of the Emergency Programmes of the IASC agencies or their equivalent counterparts.

The IASC WG will meet in ad hoc meetings as necessary, and will meet once a year for an extended meeting to review the work of the Task Teams and the Reference Groups, to take stock of humanitarian policy issues, and to agree on an annual work plan.

Meetings alternate between Rome, Geneva and New York for two and half days, hosted by IASC agencies on a rotational basis.

The Working Group is chaired by the Assistant Secretary-General for Humanitarian Affairs and Deputy Emergency Relief Coordinator, Ms. Kyung-wha Kang . Supported by the IASC Secretariat, he is responsible for the preparation of issues, consultations and follow-up actions.

- Responsibilities of the IASC Working Group:
- developing policies and guidance in line with strategic decisions made by the IASC;
- making proposals to the IASC on strategic issues;
- establishing and overseeing the work of the Task Teams;
- establishing and monitoring the Reference Groups; and
- collaborating with the EDG in identifying and elaborating policy matters with direct bearing on humanitarian operations.